Rijksoverheid

Kostbaar goed



IBO Inkomensvoorziening voor ouderen

Kostbaar goed

IBO Inkomensvoorziening ouderen

Inhoudsopgave

Voorwoord 4

Samenvatting 6

1. Inleiding 9

1.1 Aanleiding 9

1.2 Doel van het IBO 9

1.3 Afbakening 9

1.4 Onderzoeksaanpak 10

1.5 Leeswijzer 10

2. Beleidsbeschrijving 11

2.1 Doelen inkomensvoorziening ouderen 11

2.2 Randvoorwaarden inkomensvoorziening ouderen 13

2.2.1 Doelmatig 13

2.2.2 Uitvoerbaar en begrijpelijk voor burgers 13

2.2.3 Maatschappelijk draagvlak 13

2.2.4 Rechtmatig 13

2.3 Beschrijving regelingen 15

2.3.1 AOW 15

2.3.2 AIO 18

2.3.3 Fiscale regelingen voor ouderen 19

2.3.4 Gemeentelijke regelingen 19

2.4 Nederland in internationale context 20

3. Analyse van het huidige beleid 22

3.1 Toets op de doelstellingen 23

3.1.1 Doelstelling 1: voorkomen van armoede onder ouderen 23

3.1.2 Doelstelling 2: Bijdragen aan een evenwichtig consumptiepatroon voor en na pensionering 26

3.2 Effecten op woningmarkt en mantelzorg 29

3.3 Arbeidsmarkt 32

3.4 Uitvoering van het beleid 37

3.4.1 De leefvormsystematiek in de AOW 37

3.4.2 De internationale dienstverlening door de SVB 39

3.4.3 De bewerkelijke uitvoering van de AIO 41

3.4.4 De onduidelijkheid over de toepassing van de loonheffingskorting 41

4. Uitdagingen voor de toekomst 42

4.1 Demografie 42
4.2 Internationalisering en veranderde werkpatronen 45
4.3 Gevolgen voor de overheidsfinanciën 46
4.4 Gevolgen voor de uitvoering van het beleid 47
5. Conclusies en beleidsopties 50
5.1 Conclusies 50
5.2 Beleidsopties 53
5.2.1 Beleidsopties: minder middelen inzetten – fiscale instrumenten 54
5.2.2 Beleidsopties: minder middelen inzetten – AOW-regeling 55
5.2.3 Beleidsopties: verbeteren van de uitvoeringspraktijk nu en in de toekomst 56

Bijlagen 58
Bijlage 1 Samenstelling werkgroep 59
Bijlage 2 Taakopdracht 60
Bijlage 3 Literatuurlijst 62
Bijlage 4 Gesproken organisaties en personen 65
Bijlage 5 Regelingen inkomensvoorziening ouderen 66
Bijlage 6 Gemeentelijke regelingen 79
Bijlage 7 Internationale vergelijking 84
Bijlage 8 Juridische analyse van internationale regelgeving 100
Bijlage 9 Bundel beleidsopties IBO Inkomensvoorziening ouderen 101

Voorwoord

In financieel opzicht gaat het goed met de ouderen in Nederland. Te midden van veelal slecht nieuws, is dat een lichtpuntje. Door de inkomensvoorziening voor ouderen is er weinig armoede onder ouderen. De AOW speelt hierin een cruciale rol en wordt, terecht, gezien als een van de grote verdiensten van de verzorgingsstaat. De regeling is over het algemeen goed uitvoerbaar en kent een groot draagvlak.

Toch zijn er, als we wat verder vooruit kijken, wolken aan de horizon.

In de eerste plaats stijgen de uitgaven als gevolg van de dubbele vergrijzing. Er komen steeds meer ouderen en zij worden ook steeds ouder. De kosten van de zorg stijgen weliswaar harder, maar het gaat ook bij de AOW om veel geld: nu al zo'n 56 miljard (in 2025 4,7 procent van ons bbp). En dat moet – simpel gezegd – worden opgebracht door de kinderen en kleinkinderen, waar er steeds minder van komen.

In de tweede plaats dreigen er ook nieuwe armoederisico's. Dit komt vooral doordat er nieuwe groepen mensen met pensioen gaan, die geen volledige AOW- of pensioenopbouw hebben. Of ouderen met een jongere partner die een laag inkomen heeft. Niet iedereen weet de weg naar het 'bijstandsvangnet voor ouderen', de AIO, te vinden.

In de derde plaats zijn er risico's voor de uitvoering. Nu al is het vaststellen van de leefvorm bewerkelijk voor de Sociale Verzekeringsbank (SVB), al helemaal als mensen in het buitenland gaan wonen. Als er meer ouderen komen en de trend dat meer mensen zich na pensionering in het buitenland vestigen doorzet, dreigt dit onhoudbaar te worden. Dan vergt het te veel uitvoeringscapaciteit.

Het IBO doet aanbevelingen voor alle genoemde uitdagingen. Uitgangspunt daarbij is geweest dat we het fundament van de regelingen zoveel mogelijk in stand wilden houden en het niet ingewikkelder willen maken.

Wat betreft mogelijke besparingen heeft de politieke discussie zich de afgelopen periode geconcentreerd op het verder verhogen van de pensioenleeftijd. De werkgroep heeft geconstateerd dat een verdere verhoging van de pensioenleeftijd ongelijke uitkomsten heeft omdat het verschil in levensverwachting tussen groepen uit de Nederlandse bevolking nog erg groot is. Wel heeft de werkgroep opties geformuleerd om vooral de fiscale instrumenten, zoals de (alleenstaande) ouderenkorting te versoberen of de AOW in grotere mate te financieren uit de algemene middelen. Door deze instrumenten slim(mer) vorm te geven, kunnen mensen met de laagste inkomens er zelfs nog wat op vooruit gaan.

Wat betreft het verlagen van de armoede onder ouderen is het wetsvoorstel Wet proactieve dienstverlening als eerste stap van groot belang. Hiermee worden ouderen actief gewezen op hun AIO-recht. Ook de vereenvoudiging van de toepassing van de loonheffingskorting kan helpen.

Om de AOW ook in de toekomst uitvoerbaar te houden, is het invoeren van een objectief partnerbegrip een goede stap. Dit lost niet alle problemen op – dat kan alleen door de zeer ingrijpende individualisering van de AOW – maar wel veel. Verder zijn er tal van kleinere maatregelen die, gezien de grote doelgroep van de SVB, toch van grote betekenis kunnen zijn.

Veel dank aan de werkgroep en in het bijzonder aan het secretariaat: Marieke van Beek en Pieter Vlok van SZW en Jos Jansen en Wieger Kastelein van Financiën. Het was een genoegen met jullie samen te mogen werken!

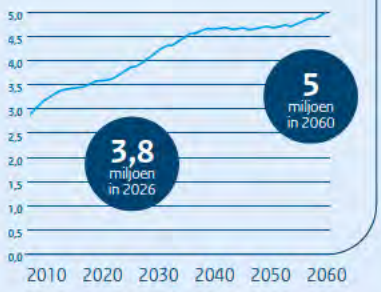
Angelique Berg
Voorzitter IBO-werkgroep

Kostbaar goed

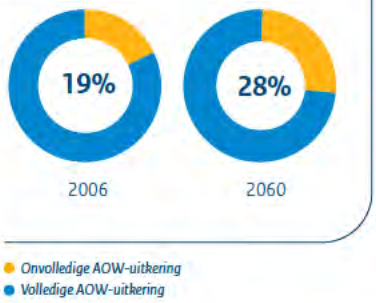
Het stelsel van de inkomensvoorziening voor ouderen is bedoeld om armoede te voorkomen en om ervoor te zorgen dat ouderen ook na pensionering goed kunnen rondkomen. Dit IBO onderzoekt het stelsel in het licht van de vergrijzing en de gevolgen daarvan voor de overheidsfinanciën en de uitvoeringspraktijk.

Trends

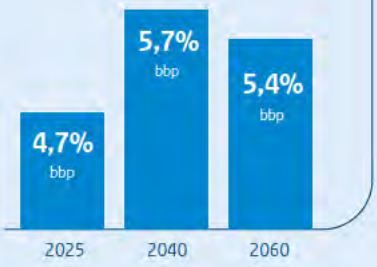
Toename aantal AOW'ers
(in miljoenen)



Toename aantal AOW'ers met onvolledige uitkering door internationalisering



Toename overheids-uitgaven aan de AOW



Conclusies

Stelsel voorkomt armoede bij ouderen

Vooral door de AOW is het armoedepercentage zeer laag. Wel zijn er specifieke groepen ouderen met een verhoogd risico op armoede.

Meeste ouderen kunnen goed rondkomen

Het stelsel speelt hierin een belangrijke rol. De AOW is voor veel mensen een grote en stabiele inkomensbron.

Minder publiek geld voor stelsel is mogelijk

Het is mogelijk om minder publiek geld uit te geven aan het stelsel, zonder de doelen van het stelsel onder druk te zetten.

Mensen sparen meer voor pensioen dan ze uitgeven

Mensen geven het gespaarde geld uiteindelijk vaak niet of weinig uit in de pensioenfase.

Het stelsel kan eenvoudiger

Het stelsel functioneert nu goed en het ligt niet in de rede om het ingrijpend te herstructureren. Wel is vereenvoudiging nodig.

Beleidsopties

Bereiken doelen met minder middelen?

EERST

Aanpassen fiscale regelingen

- Kleiner verschil belastingtarief AOW'ers en niet-AOW'ers
- Afschaffen of verlagen alleenstaande ouderenkorting

DAN

Aanpassing van AOW

- Verhogen drempel AOW
- Verlagen AOW richting AIO-niveau (afbouwen dubbele AHK)

Verbeteren van de uitvoeringspraktijk

- Invoeren objectief partnerbegrip
- Overlijdensuitkering afschaffen in combinatie met doorloop AOW einde maand

Samenvatting

Dit IBO gaat over het stelsel van de inkomensvoorziening voor ouderen. Centraal staat de vraag in hoeverre het huidige stelsel zijn doelen bereikt en voldoet aan de randvoorwaarden van een goed functionerend stelsel, zowel nu als in de toekomst. In het bijzonder analyseert het IBO de gevolgen voor de overheidsfinanciën en de uitvoerbaarheid van het stelsel van de demografische ontwikkelingen. Daarnaast bekijkt het IBO de effecten van het stelsel op de arbeidsmarkt, de woningmarkt en mantelzorg.

De Nederlandse inkomensvoorziening voor ouderen bestaat uit verschillende regelingen. Dit IBO richt zich op de Algemene Ouderdomswet (AOW), de Aanvullende Inkomensvoorziening Ouderen (AIO), de fiscale regelingen voor ouderen en gemeentelijke regelingen.

De overheid grijpt op verschillende manieren in en streeft daarbij twee doelstellingen na:

1. Het eerste doel is het voorkomen van armoede onder ouderen en het bieden van bestaanszekerheid op sociaal minimumniveau.
2. Het tweede doel is het ondersteunen van een evenwichtig consumptiepatroon voor en na pensionering.

Een goed functionerend stelsel dient te voldoen aan een aantal randvoorwaarden:

1. De eerste randvoorwaarde is dat de doelen van het stelsel op een doelmatige manier worden bereikt.
2. De tweede randvoorwaarde is dat het stelsel uitvoerbaar moet zijn en begrijpelijk is voor burgers, zodat zij adequaat kunnen handelen.
3. De derde randvoorwaarde is dat het stelsel maatschappelijk draagvlak nodig heeft.
4. De laatste randvoorwaarde is rechtmatigheid. Het stelsel moet voldoen aan de juridische vereisten die voortvloeien uit de relevante regelgeving.

BELEIDSANALYSE

Uit de analyse blijkt dat het stelsel van de inkomensvoorziening voor ouderen de doelstelling 'het voorkomen van armoede' ruimschoots bereikt. Het armoedepercentage onder Nederlandse ouderen is zeer laag. De AOW speelt hierbij een cruciale rol. De hoogte van de netto-AOW ligt immers boven het sociaal minimum, waardoor ouderen die alleen een volledige AOW-uitkering hebben normaliter niet onder de armoedegrens komen. De AIO voorziet in een inkomen dat hoger is dan het sociaal minimum dat geldt voor burgers onder de AOW-leeftijd.

Wel zijn er specifieke groepen ouderen met een verhoogd risico op armoede. Dit betreft vooral ouderen met een onvolledige AOW-opbouw die weinig of geen aanvullend pensioen hebben en ouderen met een jongere partner die een laag inkomen heeft. Er zijn verschillende redenen waarom ouderen in armoede leven. Vaak liggen de achterliggende factoren, zoals hoge uitgaven aan huur en energie, buiten de scope van dit IBO. Binnen het stelsel kan door twee aanpassingen in de uitvoeringspraktijk het armoederisico gericht verder worden gereduceerd. Ten eerste wordt met de Wet proactieve dienstverlening beter in beeld gebracht welke mensen potentieel recht hebben op AIO en kunnen zij vervolgens gericht worden benaderd. Verder kan een vereenvoudiging van de toepassing van de loonheffingskorting voorkomen dat kwetsbare ouderen onbedoeld te veel inkomstenbelasting betalen en dus onnodig een verhoogd risico op armoede lopen.

Ook de tweede doelstelling 'bijdragen aan een evenwichtig consumptiepatroon voor en na pensionering' wordt ruimschoots bereikt. De meeste ouderen kunnen na pensionering even goed of zelfs beter rondkomen dan voor pensionering. Deze uitkomst is toe te schrijven aan het bredere pensioenstelsel met de diverse pijlers, de fiscale behandeling van AOW-gerechtigden en het beleid rond vermogensvorming. Binnen dit grotere geheel zorgt de AOW (en de AIO) als basisvoorziening voor een substantiële en stabiele inkomensbron voor ouderen. Deze

inkomstenbron helpt burgers bij het realiseren van een evenwichtig consumptiepatroon, zowel bij de overgang van werk naar pensioen als tijdens de pensioenfase zelf.

Daarnaast blijkt dat ouderen een deel van hun bestedingsruimte onbenut laten. De analyse laat zien dat ouderen naarmate ze ouder worden steeds minder uitgeven. Dat komt niet omdat hun inkomen te laag is, maar omdat hun voorkeuren en behoeften veranderen. Verder beschikken ouderen gemiddeld genomen over grote vermogens, waaronder veelal een eigen huis, en de meeste huishoudens teren daar tijdens de pensioenfase nauwelijks op in. Burgers schuiven dus relatief veel bestedingsruimte naar de pensioenfase, die uiteindelijk vaak niet of in geringe mate wordt benut. Deze verschuiving gaat ten koste van de bestedingsruimte tijdens hun werkzame leven.

Door minder collectieve middelen, direct en indirect, te richten op de pensioenfase van burgers verbeteren de overheidsfinanciën, zonder dat de doelen van het bredere inkomensstelsel voor ouderen onder druk komen te staan. Ramingen van het CPB laten zien dat vanwege de vergrijzing het begrotingstekort, de staatsschuld en de rentelasten richting 2060 oplopen. De AOW is een grote, en tot 2040 toenemende, post op de begroting. De huidige AOW-uitgaven bedragen 4,7 procent van het bbp (56 miljard euro in 2025) en de ouderenkortingen kosten 0,5 procent aan gemiste inkomsten. Volgens de projectie stijgen de AOW-uitgaven tot 5,7 procent in 2040 (12 miljard extra ten opzichte van 2025) en tot 5,4 procent in 2060. Hoewel de kosten van de curatieve en langdurige zorg aanmerkelijk harder toenemen, betekent ongewijzigd beleid toch dat deze kosten moeten worden ingepast in de begroting: of het begrotingstekort en de staatsschuld lopen op, of er moet worden bezuinigd, of de lasten moeten worden verzwaard. Tegen deze achtergrond is het van belang niet alleen te beoordelen of de uitgaven aan inkomensvoorzieningen voor ouderen op korte termijn betaalbaar worden geacht, maar ook hoe de lasten en baten over generaties zijn verdeeld.

Het ligt niet in de rede om de goed functionerende basisvoorzieningen van het stelsel, de AOW en de AIO, ingrijpend te herstructureren. Deze regelingen zijn effectief qua armoedebestrijding en leggen een stevige basis voor het inkomen van ouderen. Bovendien zijn de regelingen over het algemeen goed uitvoerbaar en uitlegbaar. De AOW is robuust en kent weinig variabelen, en heeft mede om die reden een groot maatschappelijk draagvlak. Veel mensen beschouwen de AOW als een belangrijke sociale verworvenheid waarop men vertrouwt en die (financiële) zekerheid biedt. Door de eenvoud van de regeling zijn de uitvoeringskosten laag. Ook in de gesprekken die de werkgroep heeft gevoerd, werd steeds het belang benadrukt van een stabiele, voorspelbare en begrijpelijke basisuitkering voor alle burgers na pensionering.

Om de uitvoerbaarheid van het stelsel in de toekomst te waarborgen, is vereenvoudiging nodig. Hoewel het stelsel nu goed uitvoerbaar is, laat de analyse zien dat er verschillende knelpunten zijn die in combinatie met de toenemende vergrijzing en internationalisering, de uitvoering in de toekomst onder druk kunnen zetten. De voorziene toename van het aantal ouderen vereist meer uitvoeringscapaciteit. In het bijzonder de leefvormsystematiek vraagt zowel bij de vaststelling van het AOW-recht als bij de handhaving daarvan veel capaciteit van de SVB. Vooral de druk op de internationale dienstverlening zal toenemen gegeven de toename van het aantal ouderen dat in het buitenland woont of voor hun pensionering in het buitenland heeft gewoond of gewerkt.

BELEIDSOPTIES

Hoewel een fundamentele hervorming niet nodig is, levert de analyse een aantal aanknopingspunten op voor een mogelijke aanpassing van het stelsel met het oog op de toekomst, mocht dit worden overwogen. Het IBO heeft in totaal 32 beleidsopties voor mogelijke aanpassingen van het stelsel uitgewerkt. Deze beleidsopties zijn onder te verdelen in fiscale maatregelen, maatregelen die de uitgaven aan de AOW en/of de AIO raken, en maatregelen gericht op vereenvoudiging van de uitvoering. Daarbij is van belang op te merken dat de beleidsinstrumenten om de verdeling van de bestedingsruimte over de levensloop te beïnvloeden

deels buiten het stelsel liggen. Voorbeelden zijn de fiscale behandeling van pensioensparen en de eigen woning. Ook voor de toekomstbestendigheid van de uitvoering geldt dat bepaalde opties buiten de scope van dit IBO liggen, zoals verbeteringen van de gegevensuitwisseling met buitenlandse uitvoerders en afspraken in internationale verdragen.

Indien binnen het stelsel naar besparingen wordt gezocht, ligt het voor de hand die in eerste instantie te realiseren door het aanpassen van de AOW-premievrijstelling voor ouderen en de ouderenkortingen. Fiscale maatregelen vormen de eenvoudigste route en hebben als voordeel dat lage inkomens kunnen worden ontzien of er zelfs op vooruit kunnen gaan, zonder aanpassingen van het stelsel die de uitvoering complexer maken. Deze maatregelen hebben geen significant effect op de armoede onder ouderen. Voor aanpassingen aan de uitgavenkant geldt dat beleidsopties die zowel een vereenvoudiging bewerkstelligen als de overheidsuitgaven reduceren tot relatief bescheiden besparingen leiden. Een voorbeeld is het verhogen van de drempel voor het recht op AOW. Beleidsopties die een substantiële besparing op de uitgaven realiseren, zoals het verlagen van de AOW-uitkering richting AIO-niveau, hebben in het algemeen als neveneffect dat óf de AOW-regeling aanzienlijk complexer wordt óf de instroom in de AIO-regeling toeneemt. In beide gevallen stijgt de uitvoeringslast voor de SVB. De werkgroep raadt maatregelen die de AOW veel complexer maken af, zoals het invoeren van een vermogenstoets of een inkomensafhankelijke AOW.

Vereenvoudiging betekent het zetten van vele (kleine) stappen. Een stap die nu genomen kan worden om tot vereenvoudiging te komen, is het objectiveren van het partnerbegrip. Dit verlicht de binnenlandse uitvoeringspraktijk, en in enige mate ook de internationale uitvoeringspraktijk. Deze maatregel levert bovendien als neveneffect enkele duizenden woningen per jaar op, doordat meer alleenstaande ouderen gaan samenwonen. Daarnaast kan een verdere vereenvoudiging worden bereikt door een combinatie van kleinere maatregelen. Een zekere mate van complexiteit in de uitvoeringspraktijk en de internationale gevalsbehandeling is echter onvermijdelijk. Voor dat laatste geldt dat de handelingsruimte wordt beperkt door de afhankelijkheid van samenwerking met buitenlandse partijen en de afspraken in internationale verdragen. Bezien vanuit het perspectief van de uitvoeringspraktijk biedt de individualisering van de AOW een fundamentele oplossing voor de uitvoeringsproblematiek die samenhangt met de leefvormsystematiek. Deze vergaande beleidsoptie heeft verschillende nadelen. Ze leidt, afhankelijk van de vormgeving, tot een grote uitgavenstijging of grote inkomenseffecten en/of lange en mogelijk complexe overgangstrajecten die de uitvoering langdurig extra belasten.

1. Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft de aanleiding van dit interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) en gaat vervolgens in op het doel, de scope en de gevolgde werkwijze.

1.1 Aanleiding

Het stelsel van inkomensvoorzieningen voor ouderen kent een lange geschiedenis en is een belangrijke sociale verworvenheid. Met de invoering van de Algemene Ouderdomswet (AOW) in 1957 kregen ouderen[1] die in Nederland wonen of werken een basispensioen. Later kwamen daar andere regelingen bij om het stelsel aan te vullen. Door de jaren heen hebben het AOW-stelsel en de andere pijlers[2] sterk bijgedragen aan het voorkomen en terugdringen van het armoederisico bij ouderen. De Nederlandse ouderen hebben een veel lager armoederisico dan hun leeftijdsgenoten in het buitenland. Ook zorgen ze ervoor dat het inkomen van veel mensen op peil blijft na het werkzame leven, wat bijdraagt aan een stabiele levensstandaard.

Er zijn goede redenen om naar de inkomensvoorziening voor ouderen te kijken. Door de vergrijzing neemt het aantal werkenden, die de AOW voornamelijk financieel opbrengen, ten opzichte van het aantal AOW-gerechtigden af. De inkomenspositie van gepensioneerden is over het algemeen financieel gezien gunstiger ten opzichte van die van werkende huishoudens en mensen met een uitkering. Daarnaast verandert de samenstelling van de bevolking: het aantal alleenstaande 65-plussers neemt tussen 2025 en 2060 toe van 1,2 miljoen naar 1,6 miljoen.[3] Een alleenstaande oudere ontvangt een hogere AOW-uitkering dan een gehuwde of samenwonende oudere. Dit verklaart een deel van de verwachte toename van de AOW-kosten. Verder kent de AOW in toenemende mate een uitvoeringsopgave als gevolg van de groei van het aantal AOW-gerechtigden en een toenemende complexiteit van de dienstverlening. Dit laatste hangt samen met het feit dat steeds meer AOW-gerechtigden in het buitenland wonen of voor hun pensionering in het buitenland hebben gewoond of gewerkt.

1.2 Doel van het IBO

Dit IBO onderzoekt het beleid gericht op de inkomensvoorziening voor ouderen met het doel om mogelijke aanpassingen in kaart te brengen die de inkomensvoorziening kunnen te verbeteren op het gebied van de betaalbaarheid en de uitvoerbaarheid. De analyse betreft daarnaast de effecten die de inkomensvoorziening voor ouderen heeft op de arbeidsmarkt, de woningmarkt en de informele zorg. Het IBO moet leiden tot concrete beleidsopties.

1.3 Afbakening

In de analyse en bij het ontwikkelen van beleidsopties staan de volgende onderzoeksvragen centraal:

1. In hoeverre worden de doelen van de inkomensvoorziening voor ouderen gerealiseerd? Zijn er verbeteringen mogelijk van het stelsel van regelingen?
2. Wordt nu en in de toekomst voldaan aan de randvoorwaarden voor een goed functionerend stelsel? Gezien de taakopdracht (bijlage 2) ligt het accent daarbij op de aspecten:
   - De budgettaire uitdaging (betaalbaarheid): Wat zijn de mogelijkheden om de voorziene toename van de budgettaire kosten van de inkomensvoorziening voor ouderen als gevolg van de vergrijzing te dempen?

[1] *Tenzij uit de context anders blijkt, wordt in dit IBO de term 'ouderen' gebruikt om alle mensen die de AOW-leeftijd hebben bereikt aan te duiden.*
[2] *Naast de eerste pijler (AOW) kent het bredere stelsel een werkgeverspensioen (tweede pijler), individuele pensioenvoorzieningen (derde pijler) en individuele vermogensopbouw (vierde pijler).*
[3] *Kooiman, N., & Lagerberg, P. (2026). LAT-relaties bij 60-plussers. Centraal Bureau voor de Statistiek.*

- De uitvoerbaarheid: Wat zijn de mogelijkheden om de uitvoerbaarheid van de inkomensvoorziening voor ouderen op de lange termijn te borgen? Hoe kan de uitvoering van de betrokken regelingen worden vereenvoudigd, met daarbij aandacht voor de gevolgen van de toegenomen (arbeids)migratie en pluriformiteit van samenlevingsvormen?

De analyse in dit IBO beschouwt indien relevant ook het bredere pensioenstelsel. Bij de beleidsopties ligt de focus op de AOW, de Aanvullende Inkomensvoorziening Ouderen (AIO) en fiscale regelingen die ouderen expliciet anders behandelen dan niet-ouderen, met name de ouderenkortingen en de vrijstelling van de AOW-premie. De aanvullende pensioenpijlers vallen buiten de scope van dit IBO. Hierover is in 2024 al een afzonderlijk IBO uitgevoerd.[4] Daarnaast brengt dit IBO de effecten in beeld die de inkomensvoorziening voor ouderen heeft op bepaalde maatschappelijke knelpunten, zoals personeelstekorten, woningschaarste en belemmeringen voor het verlenen van mantelzorg. Beleidsopties die primair zijn gericht op het aanpakken van deze knelpunten vallen echter buiten de scope van dit IBO.

1.4 Onderzoeksaanpak

De werkgroep en het secretariaat (bijlage 1) hebben veel gebruikgemaakt van bestaand materiaal. Het IBO is tot stand gekomen op basis van:

1. Desk research op basis van beleidsevaluaties-en -onderzoek, de wetenschappelijke literatuur, Kamerbrieven, de wetsgeschiedenis en opiniestukken (bijlage 3).
2. Kennissessies en gesprekken met experts (bijlage 4), inclusief een werkbezoek aan de SVB.
3. Onderzoek naar gemeentelijke regelingen (bijlage 6), stelsels in andere Europese landen (bijlage 7). en een uitgebreide juridische analyse uitgevoerd door prof. Frans Pennings (bijlage 8).

1.5 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 bespreekt allereerst de doelen van het huidige beleid en en de randvoorwaarden van een goed funtionerend stelsel van de inkomensvoorziening van ouderen. Daarna volgt een beknopte beschrijving van de relevante regelingen. Hoofdstuk 3 onderzoekt in hoeverre de gestelde doelstellingen worden bereikt en analyseert specifiek de randvoorwaarden van betaalbaarheid en uitvoerbaarheid. Hoofdstuk 4 gaat in op de uitdagingen die het stelsel`het hoofd moet bieden gelet op demografische ontwikkelingen en verdergaande internationalisering. De analyse behandelt de mogelijke gevolgen van deze (autonome) ontwikkelingen voor de overheidsfinanciën en de uitvoering wanneer het huidige beleid en de uitvoeringspraktijk ongewijzigd blijven. Tot slot bespreekt hoofdstuk 5 de belangrijkste conclusies van het IBO en vertaalt deze naar aanknopingspunten en concrete beleidsopties voor beleid en uitvoering voor een mogelijke aanpassing van de inkomensvoorziening voor ouderen met het oog op de toekomst.

[4] *IBO Pensioenopbouw in balans (2024).*

2. Beleidsbeschrijving

Samenvatting

- De overheid grijpt op verschillende manieren in bij de inkomensvoorziening voor ouderen en streeft daarbij verschillende doelen en randvoorwaarden na:
  - Het eerste doel is het voorkomen van armoede onder ouderen en het bieden van bestaanszekerheid op sociaal minimumniveau.
  - Het tweede doel is het ondersteunen van een evenwichtig consumptiepatroon voor en na pensionering.
- Een goed functionerend stelsel voor de inkomensvoorziening voor ouderen dient te voldoen aan een aantal randvoorwaarden:
  - De eerste randvoorwaarde is dat de doelen van het stelsel op een doelmatige manier worden bereikt.
  - De tweede randvoorwaarde is dat het stelsel uitvoerbaar moet zijn en begrijpelijk voor burgers zodat zij adequaat kunnen handelen.
  - De derde randvoorwaarde is dat het stelsel maatschappelijk draagvlak nodig heeft.
  - De laatste randvoorwaarde is rechtmatigheid. Het stelsel moet voldoen aan de juridische vereisten die voortvloeien uit de relevante Europese regelgeving.

De Nederlandse inkomensvoorziening voor ouderen bestaat uit een aantal regelingen:

- De AOW;
- De AIO, dit is de bijstand van ouderen;
- Fiscale regelingen voor ouderen;
- Gemeentelijke regelingen.

- De internationale vergelijking laat zien dat het Nederlandse pensioenstelsel goed presteert. Het Nederlandse stelsel kent een aantal onderscheidende kenmerken zoals de opbouwperiode van 50 jaar, het geheel leefvormafhankelijk basispensioen en dat je na één jaar al recht opbouwt voor de AOW.

Dit hoofdstuk beschrijft het huidige beleid en stelsel van de inkomensvoorziening voor ouderen. Paragraaf 2.1 bespreekt de twee doelstellingen van het beleid en paragraaf 2.2 de randvoorwaarden waaraan een goed functionerend stelsel dient te voldoen. Vervolgens schetst paragraaf 2.3 de verschillende regelingen van het stelsel op hoofdlijnen. Een gedetailleerdere beschrijving is te vinden in bijlage 5. Tot slot plaatst paragraaf 2.4 het Nederlandse stelsel in een internationale context door het te vergelijken met de stelsels van een aantal Europese landen.

2.1 Doelen inkomensvoorziening ouderen

De doelen en de vormgeving van de inkomensvoorziening voor ouderen moeten worden bezien in de context van het bredere pensioenstelsel. Het doel van het bredere pensioenstelsel is het voorkomen dat mensen in de pensioenfase gedwongen zijn hun consumptieniveau sterk aan te passen. Onderliggend idee is het streven naar een relatief gelijkmatige verdeling van de consumptie in relatie tot de behoeften gedurende de levensloop (*consumption smoothing*). Tijdens het werkzame leven dienen burgers daarom voldoende te sparen voor de oude dag. De AOW is de eerste pijler van het pensioenstelsel. De overheid stimuleert het opbouwen van pensioenkapitaal in de tweede en derde pijler met fiscale voordelen en door regulering. Pensioendeelname in de tweede en (deels) derde pijler geeft recht op een levenslange uitkering doordat deelnemers het individuele langlevenrisico met elkaar delen. Dit kapitaal is daarom niet overerfbaar en pas toegankelijk

vanaf/rond de AOW-leeftijd. De hoogte van pensioenuitkeringen is afhankelijk van de rendementen op de kapitaalmarkt en is niet altijd waardevast.[5]

Het eerste doel van de inkomensvoorzieningen voor ouderen is het voorkomen van armoede onder ouderen en het bieden van bestaanszekerheid op sociaal minimumniveau. Ouder worden gaat gepaard met fundamentele risico's op armoede. Het arbeidsvermogen neemt steeds verder af, en eventueel opgebouwd vermogen kan uitgehold worden door inflatie en tegenvallende rendementen, of uitgeput raken bij een (onverwacht) lange levensduur. De AOW voorziet daarom alle ouderen na de AOW-leeftijd tot het einde van hun leven van een minimuminkomen dat voldoende hoog is om van rond te komen. De AOW-leeftijd is een sociale norm die markeert wanneer van burgers niet meer wordt verwacht dat zij door werk in hun eigen onderhoud voorzien. Werken mag, maar dit heeft geen consequenties voor de hoogte van de AOW-uitkering. De AOW-uitkering is bij benadering welvaartsvast door de koppeling aan het wettelijk minimumloon (WML), zodat de inkomenspositie van ouderen met alleen een AOW stabiel blijft ten opzichte van die van werkenden.

Het tweede doel is het ondersteunen van een evenwichtig consumptiepatroon voor en na pensionering, zowel bij de overgang van werk naar pensioen als tijdens de pensioenfase. Voor een deel van de burgers is voldoende sparen voor de oude dag geen haalbare kaart. Zij hebben niet genoeg gewerkt of hebben een te lage verdiencapaciteit om voldoende geld opzij te kunnen zetten voor pensioen. Daarnaast zijn veel mensen minder geneigd om ver vooruit te kijken (*present bias*).[6] Door de focus op de kortere termijn dreigen zij te weinig en te laat te gaan sparen voor pensioen dat immers ver in de toekomst ligt. Het gespaarde pensioenkapitaal is bovendien niet toegankelijk tot de AOW-leeftijd. Ook onderschatten veel mensen hoe oud ze kunnen worden,[7] en dus hoeveel geld ze nodig hebben voor de rest van hun leven. De AOW fungeert daarom als basisvoorziening binnen het bredere pensioenstelsel. De overheid beschermt zo burgers tegen een tekortschietende spaarcapaciteit en (deels) tegen suboptimale spaar- en consumptiebeslissingen.[8] Daarnaast is binnen het algehele inkomensbeleid ook structureel aandacht voor de koopkrachtontwikkeling van ouderen. De ouderenkortingen kunnen hiervoor worden ingezet. Ook hebben gemeenten soms aparte regelingen voor ouderen met een laag inkomen.

De AOW draagt bij aan een stabiele inkomensontwikkeling van ouderen tijdens de pensioenfase. De meeste ouderen hebben naast de AOW ook een aanvullend pensioen (tweede pijler). Deze twee levenslange inkomensbronnen zorgen voor risicospreiding in het oudedagsinkomen. De hoogte van pensioenuitkeringen wordt mede bepaald door beleggingsresultaten die volatiel kunnen zijn en de ontwikkeling van de levensverwachting. Vanuit het oogpunt van consumption smoothing is er behoefte aan beleggingen die een waardevaste of welvaartsvaste levenslange uitkering genereren. Op de kapitaalmarkt is een dergelijke aantrekkelijke belegging echter niet beschikbaar. De AOW biedt deze optie wel, omdat de AOW-uitkering meegroeit met de relatief stabiele loonontwikkeling en de AOW-uitgaven door toekomstige werkzame generaties worden opgebracht. De overheid kan indexatie met lonen realiseren omdat de loonontwikkeling sterk gecorreleerd is met de groei van de belastingbasis. Tegenover dit voordeel staat een inherent politiek risico. De huidige werkzame generaties brengen de lasten van de inkomensvoorzieningen op in de verwachting dat toekomstige werkzame generaties dat te zijner tijd voor hen zullen doen. Zij lopen het risico dat in de toekomst de dan werkzame generaties niet of minder bereid zijn de lasten te dragen. Aanvullend pensioen kent dit fundamentele risico niet, omdat het wordt betaald uit eerder opgebouwd vermogen.

[5] *Er is ook nog een vierde pijler – namelijk vermogen in de vorm van financiële activa, huizen en ondernemingen – die ook benut kan worden om de consumptie te ondersteunen tijdens de pensioenfase. Dit vermogen kan echter al voor de AOW-leeftijd aangesproken worden en voorziet niet in een stabiele inkomensstroom tot het einde van het leven (en is daarom wel overerfbaar).*

[6] *Laibson, D. (1997), Golden eggs and hyperbolic discounting. Quarterly Journal of Economics 112, 443-477.*

[7] *Van Dalen, H. en K. Henkes (2026), Nederlanders onderschatten hun levensverwachting. ESB 2026, 75-77.*

[8] *Het IBO Pensioenopbouw (p. 27) onderscheidt nog een derde doelstelling van het bredere pensioenstelsel, namelijk bijdragen aan macro-economische stabiliteit. Deze doelstelling is ingegeven door het feit dat opgebouwd pensioenkapitaal niet gebruikt kan worden om tijdens het werkzame leven inkomensschokken op te vangen. Voor dit IBO is deze doelstelling minder relevant en overlapt deze ook deels met de tweede doelstelling. Een evenwichtig consumptiepatroon van ouderen heeft immers ook positieve effecten voor de macro-economische stabiliteit.*

2.2 Randvoorwaarden inkomensvoorziening ouderen

Een goed functionerend stelsel voor de inkomensvoorziening voor ouderen dient te voldoen aan een aantal randvoorwaarden. Deze hebben betrekking op doelmatigheid, uitvoerbaarheid en begrijpelijkheid voor burgers, maatschappelijk draagvlak en rechtmatigheid. Deze randvoorwaarden, die deels met elkaar samenhangen, worden hieronder kort toegelicht.

2.2.1 Doelmatig

Het stelsel beoogt armoede onder ouderen te voorkomen en een evenwichtig consumptiepatroon voor en na pensionering te ondersteunen. Het is daarbij van belang dat deze doelen niet alleen daadwerkelijk worden bereikt (doeltreffend), maar ook dat dit op een efficiënte wijze (doelmatig) gebeurt. De maatschappelijke kosten en baten dienen daarbij in balans te zijn voor zowel de huidige als toekomstige generaties. De inkomensvoorzieningen van ouderen moeten betaalbaar zijn voor de werkzame generaties die de collectieve lasten daarvoor moeten opbrengen. Deze last drukt steeds zwaarder, doordat de oudere generaties in omvang groeien ten opzichte van de werkzame generaties. Het is uiteindelijk een politieke keuze hoe ver de overheid wil gaan in het behalen van de doelen in relatie tot de randvoorwaarden en andere maatschappelijke doelen. Geld dat wordt besteed aan inkomensondersteuning voor de huidige ouderen kan niet voor een ander doel – in het heden of in de toekomst – worden ingezet.

2.2.2 Uitvoerbaar en begrijpelijk voor burgers

Het stelsel moet goed uitvoerbaar zijn voor de uitvoerende instanties (SVB en Belastingdienst) en voor burgers goed te begrijpen zijn. Burgers moeten begrijpen hoe de diverse regelingen in elkaar zitten, zodat ze adequaat kunnen handelen als dat nodig is. De AOW is vanwege zijn universele karakter en de goede bevolkingsregistratie in Nederland in opzet een eenvoudige regeling. De sterk toegenomen verscheidenheid aan samenleefvormen maakt het evenwel lastiger voor de SVB om te bepalen of ouderen recht hebben op de hoge dan wel lage AOW-uitkering. De toegenomen migratiestromen van en naar Nederland hebben tot gevolg dat voor steeds meer mensen de bepaling van de exacte (onvolledige) AOW-opbouw complex kan zijn. Ook verzorgt de SVB steeds meer AOW-uitkeringen in het buitenland waarvoor het lastig kan zijn om de leefvorm betrouwbaar vast te stellen en het risico op fraude te beheersen. Meer mensen met een onvolledige AOW-opbouw betekent ook een groter gebruik van het AIO-vangnet dat zwaardere uitvoeringslasten kent.

2.2.3 Maatschappelijk draagvlak

Het stelsel heeft maatschappelijk draagvlak nodig. Ook daarvoor is het nodig dat burgers de regelingen kennen en begrijpen. De AOW geniet op dit moment brede steun als universele inkomensvoorziening, inclusief het onderscheid naar leefvorm (kostendelers). Het niet-gebruik van de AOW is zeer gering.[9] Het is belangrijk dat de huidige werkzame generaties het vertrouwen hebben dat de AOW er ook voor hen in de toekomst zal zijn. De oplopende lasten door de vergrijzing en de toenemende systematische verschillen in levensverwachting naar opleidingsniveau, inkomen en vermogen kunnen dit vertrouwen aantasten.

2.2.4 Rechtmatig

Het stelsel moet voldoen aan de juridische vereisten die voortvloeien uit de relevante Europese regelgeving. Ook moet invulling worden gegeven aan de normen die zijn vastgelegd in verdragen van de Internationale Arbeidsorganisatie (IAO). Deze verdragen houden in sterke mate rekening met de verschillen tussen de lidstaten, zowel op sociaal, cultureel als economisch vlak. Ze kennen daarom soms verschillende normen waaruit een lidstaat kan kiezen. Ook kunnen lidstaten de gevraagde bescherming op verschillende manieren realiseren. Daarmee kennen de verdragen de nodige flexibiliteit en kan de toepassing in principe aangepast worden aan nieuwe ontwikkelingen.

[9] *Niet-gebruik van een voorziening verwijst naar de situatie waarin burgers recht hebben op een voorziening, maar daarvan geen gebruik maken.*

Daarnaast heeft Nederland bilaterale verdragen over grensoverschrijdende sociale zekerheid met veel partnerlanden gesloten waaraan het zich heeft verbonden.

Verdrag 121 en 128 van de Internationale Arbeidsorganisatie (IAO)
De IAO heeft een tweehonderdtal verdragen aangenomen met normen op het terrein van arbeid en sociale zekerheid. Het doel ervan was primair om concurrentie op arbeidsvoorwaarden te beperken tussen de lidstaten. In de loop der tijd is het doel van de verdragen verbreed tot het bijdragen aan de ontwikkeling van sociale stelsels in de IAO-lidstaten. Voor een lidstaat gelden in principe alleen die verdragen die hij geratificeerd heeft. Nederland moet voldoen aan verdrag 121 met normen voor uitkeringen bij arbeidsongevallen en beroepsziekten en verdrag 128 voor uitkeringen bij invaliditeit, ouderdom en overlijden als er geen sprake is van een arbeidsongeval of beroepsziekte. Deze verdragen bevatten normen over welke groepen van de bevolking beschermd moeten worden, met bijpassende bepalingen over de hoogte van de uitkeringen. Voor de pensioenleeftijd geldt dat deze hoger dan 65 jaar mag zijn, maar daarvoor is statistische onderbouwing noodzakelijk over de verhouding tussen werknemers onder de 65 jaar en erboven, de verwachte resterende levensverwachting en de verwachting van het aantal gezonde jaren. Voor zware beroepen moet dan wel een regeling worden gemaakt op grond van verdrag 128. Ten aanzien van de inhoud van de ouderdomsuitkeringen bepalen de verdragen dat aan gehuwden 60 procent van (toegepast op Nederland) het minimumloon moet worden betaald. Dit geldt voor een echtpaar tezamen (uitgaand van een kostwinner, waarbij de echtgenote is inbegrepen). Voor alleenstaanden bestaat geen bepaalde uitkeringsnorm. Het IAO-recht geeft geen normen voor gelijke behandeling van gehuwden en alleenstaanden. Inkomsten uit arbeid mogen niet verrekend worden. Wel kunnen andere uitkeringen (zoals aanvullende pensioenen) verrekend worden met de wettelijke uitkering als ten minste de verdragsnorm overblijft plus een aanzienlijk gedeelte van de aanvullende uitkering. De IAO-verdragen zeggen niets over premie- of belastingheffing over de ouderdomsuitkeringen.

Europese Code
Nederland heeft de Europese Code inzake Sociale Zekerheid (aangenomen door de Raad van Europa) geratificeerd, evenals het Protocol. De Code en de herziene Code (die nog niet is ingegaan maar Nederland wel ratificeert) bevatten normen die corresponderen met de IAO-normen.

EU-recht
In het EU-recht zijn geen harde normen te vinden ten aanzien van de inhoud van oudedagsuitkeringen. De bepalingen van de Coördinatieverordening (verordening 883/2004) vormen een bindend EU-recht, dat rechtstreeks doorwerkt in de nationale rechtsorde. Het doel van de verordening is om vrij verkeer van personen met de nationaliteit van een EU-lidstaat mogelijk te maken. De verordening heeft betrekking op wettelijke socialezekerheidsuitkeringen, waaronder ouderdomsuitkeringen. Of een uitkering een ouderdomsuitkering is, hangt niet af van de naam van de regeling, maar van het doel ervan en de voorwaarden. De financiering is niet relevant; ook uit belastingen gefinancierde uitkeringen vallen onder de verordening. De AOW valt onbetwist onder de materiële werkingssfeer van de verordening.

De hoofdregel in de verordening is dat het werkland de bevoegde staat is. De aanwijsregels hebben exclusieve werking, hetgeen inhoudt dat slechts één stelsel tegelijkertijd van toepassing is. Alleen de lidstaat waarvan de wetgeving is aangewezen door de aanwijsregels mag premie heffen. Gedurende de periode dat de wetgeving van toepassing is, bouwt de betrokken persoon rechten op onder en volgens het stelsel van dat land. Bij het bereiken van de pensioenleeftijd ontvangt de verzekerde uit de landen waar diegene verzekerd was het aldaar opgebouwde pensioen, conform de regels van de verordening (pro rata).

De AIO valt waarschijnlijk niet onder de Coördinatieverordening. Voor de vraag of deze uitkering een ouderdomsuitkering is, is het doel van belang. Niet van belang is of een uitkering door de nationale wetgeving niet als een socialezekerheidsuitkering wordt aangemerkt. Het feit dat de AIO onderdeel is van de Participatiewet betekent dus op zich nog niet dat de uitkering niet onder de verordening valt.

2.3 Beschrijving regelingen

Het IBO focust op de AOW, de AIO, en de fiscale regelingen voor ouderen. Gemeentelijke regelingen gericht op ouderen komen ook aan bod omdat deze expliciet zijn opgenomen in de taakopdracht. Hieronder worden de regelingen kort beschreven. In bijlage 5 is een uitgebreidere beschrijving opgenomen.

2.3.1 AOW

De AOW is het inkomens- en vermogensonafhankelijke basispensioen voor mensen vanaf de AOW-gerechtigde leeftijd. De AOW is een volksverzekering. Alle ingezetenen – ongeacht hun nationaliteit – die nog niet de AOW-gerechtigde leeftijd hebben bereikt, zijn verzekerd. Ook niet-ingezetenen die in Nederland werken en op grond daarvan onder de loonbelasting vallen, zijn verzekerd. Men ontvangt AOW als men minimaal 1 jaar verzekerd is geweest. Wie in de 50 jaar voorafgaand aan de AOW-gerechtigde leeftijd altijd verzekerd is geweest, krijgt het volledige pensioenbedrag. Voor ieder niet-verzekerd jaar daalt het basispensioen met 2 procentpunt. De AOW-leeftijd is gekoppeld aan de levensverwachting; voor ieder jaar stijging van de levensverwachting, stijgt de AOW-leeftijd voor twee derde mee. Vanaf 2028 is deze leeftijd vastgesteld op 67 jaar en 3 maanden.

De hoogte van de AOW-uitkering hangt af van de leefvorm van de AOW-gerechtigde. De uitkering verschilt tussen gehuwden en alleenstaanden. In de afgelopen decennia zijn er veel andere vormen van samenleven ontstaan. De Verkenning leefvormen in de AOW onderscheidt er inmiddels 21.[10] Afhankelijk van de omstandigheden valt een oudere onder de alleenstaanden- of de gehuwdennorm. Alleenstaanden krijgen 70 procent van het netto-minimumloon, gehuwden of samenwonenden elk 50 procent (tabel 1).[11]

Tabel 1: AOW-bedragen per maand, eerste halfjaar 2026
Bron: SVB

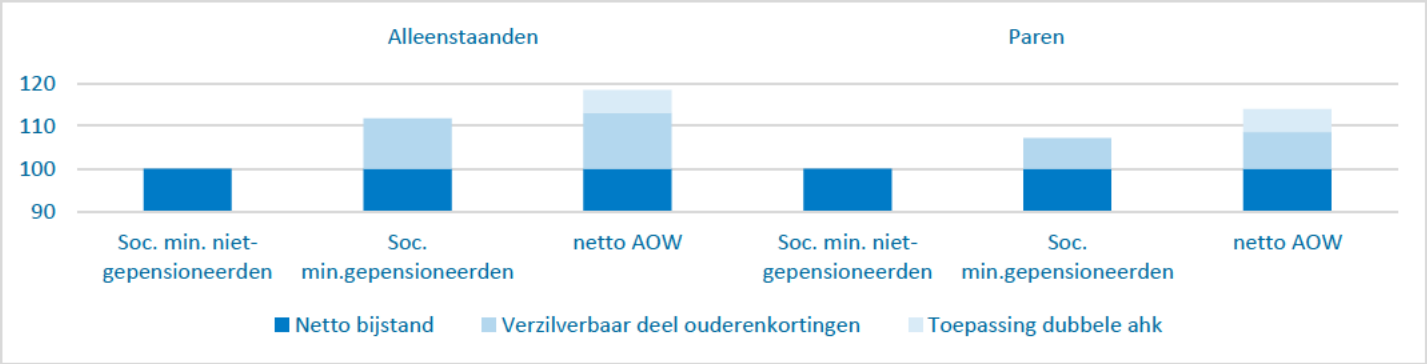
	BRUTOBEDRAG	NETTOBEDRAG[12]
Alleenstaanden	€ 1.637,57 bruto	€ 1.266,65 netto
Gehuwden	€ 1.122,12 bruto	€ 867,70 netto

De hoogte van de AOW-uitkering wordt via een rekenregel (de zogeheten netto-netto-koppeling) afgeleid van het wettelijk minimumloon (WML). Dit betekent dat de AOW-bedragen twee keer per jaar (in januari en juli) stijgen wanneer het (bruto) WML wordt geïndexeerd. Ook stijgt de AOW-uitkering automatisch mee als het WML beleidsmatig wordt verhoogd. Naast de maandelijkse uitkering ontvangen AOW-gerechtigden jaarlijks in mei een vakantietoeslag, die door het jaar heen wordt opgebouwd. Ook deze vakantietoeslag wordt via de netto-netto-koppeling afgeleid van de vakantietoeslag van het minimumloon. Bij overlijden ontvangt de AOW-partner een overlijdensuitkering ter hoogte van één maand bruto-AOW inclusief vakantiegeld.

[10] *Verkenning leefvormen, maart 2021* https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2021Z05201&did=2021D11467
[11] *In het IBO wordt hiermee 70 en 50 procent van het netto-referentieminimumloon bedoeld. Voor de leesbaarheid wordt deze term versimpeld tot (netto) minimumloon of WML, of zelfs helemaal weggelaten.*
[12] *Inclusief loonheffingskorting.*

De AOW-uitkering is hoger dan het sociaal minimum voor AOW-gerechtigden en dat voor mensen onder de AOW-leeftijd. Grafiek 1 vergelijkt netto-inkomens van mensen die jonger en ouder dan de AOW-leeftijd zijn, voor zowel alleenstaanden als samenwonende paren. Het sociaal minimum voor mensen jonger dan de AOW-leeftijd (bijstandsniveau) in 2026 is daarbij op 100 gezet. Het netto-inkomen van een alleenstaande met alleen een AOW is 18 procent hoger dan dat van een alleenstaande met alleen een bijstandsuitkering. En het sociale minimum van ouderen (de AIO-norm) ligt ongeveer 12 procent hoger dan dat van mensen onder de AOW-leeftijd. Deze verschillen zijn toe te schrijven aan het gecombineerde effect van de fiscale ouderenkortingen en het feit dat bij de berekening van de verschillende netto-uitkeringen met een verschillend aantal algemene heffingskortingen (AHK) rekening wordt gehouden. Bij de AOW zijn dat er 2, bij de bijstand en de AIO 1,525.[13]

Grafiek 1: Vergelijking netto-inkomens 2026 (indexcijfers, sociaal minimum voor 21 jaar tot AOW-leeftijd = 100)
Bron: Eigen berekening SZW



De verschillen vloeien voort uit het verschil tussen de aard van de regelingen. Omdat van AOW-gerechtigden niet verwacht mag worden dat zij gaan werken, wordt het redelijk geacht dat de bijstandsuitkering voor AOW-gerechtigden (de AIO) op een hoger niveau ligt dan de bijstandsuitkering voor niet-AOW-gerechtigden. De prikkel tot het aanvaarden van werk is voor ouderen minder relevant dan voor mensen in de werkzame leeftijd. In het verlengde hiervan speelt de overweging dat voor mensen jonger dan de AOW-leeftijd kan worden verondersteld dat zij hun inkomenspositie nog kunnen verbeteren door te gaan werken. Tot slot kunnen ouderen bij hun gemeente geen beroep doen op de langdurigheidstoeslag in de bijstand. Daarentegen is de bijstandsnorm voor ouderen hoger dan het sociaal minimum voor jongeren, vermeerderd met de gemiddelde hoogte van de langdurigheidstoeslag[14] (deze verschilt per gemeente). De weging van bovenstaande argumenten is uiteindelijk een politiek vraagstuk.

De AOW is in beginsel exporteerbaar. Dit betekent dat ouderen die in het buitenland wonen hun uitkering behouden. Voor personen die wonen binnen de EU of in een land waarmee Nederland een socialezekerheidsverdrag heeft afgesloten (verdragsland) kan de AOW volledig worden uitgekeerd. Als iemand woont in een land waarmee Nederland geen verdrag heeft, wordt het hogere alleenstaandenbedrag (70 procent) niet uitgekeerd. In deze landen is het niet mogelijk om vast te stellen of iemand daadwerkelijk alleenstaand is, omdat er geen afspraken over het toezicht zijn gemaakt. In dat geval wordt maximaal het gehuwdenbedrag (50 procent) toegekend.

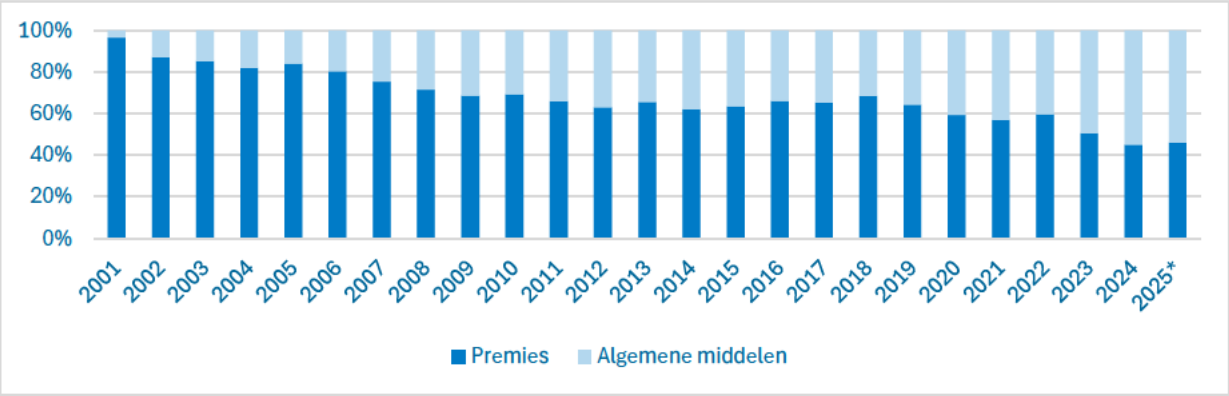
[13] *Het aantal van 1,525 geldt tot en met 2027, daarna daalt dit geleidelijk naar 1 vanwege de afbouw van de dubbele heffingskorting in de Participatiewet.*
[14] *De langdurigheidstoeslag bestaat niet meer en is per 1 januari 2015 onder de Participatiewet vervangen door de **individuele** inkomenstoeslag. De individuele inkomenstoeslag is een jaarlijkse, eenmalige financiële aanvulling van de gemeente voor mensen die langdurig moeten rondkomen van een laag inkomen en geen zicht hebben op inkomensverbetering.*

Tabel 2: Aantal AOW-gerechtigden met een volledige of gekorte uitkering in Nederland en het buitenland
Bron: SVB 2e kwartaalbericht 2026.

	VOLLEDIGE AOW	GEKORTE AOW	TOTAAL
AOW-gerechtigden			
Alleenstaandennorm	1.108.919 - (78,4%)	306.596 - (21,6%)	1.415.515 - (100%)
Gehuwdennorm	1.921.052 - (82,7%)	400.790 - (17,3%)	2.321.842 - (100%)
Totaal	**3.029.971**	**707.386**	**3.737.357**
AOW-gerechtigden naar woonland			
In Nederland	3.005.695 - (88,5%)	391.731 - (11,5%)	3.397.426 - (100%)
In buitenland	24.276 - (7,1%)	315.655 - (92,9%)	339.931- (100%)
- *Aruba, Curaçao, Sint Maarten*			*9.812*
- *Bonaire, Sint Eustatius, Saba*			*980*
- *EU (+ Zwits. Etc.)*			*215.917*
- *Verdragslanden*			*109.006*
- *Niet-verdragslanden*			*4.893*
Totaal			**3.737.357**

De AOW wordt gefinancierd via een omslagstelsel waarbij alleen verzekerden onder de AOW-leeftijd AOW-premie betalen. AOW-gerechtigden betalen geen premie. De AOW-premie is gemaximeerd op 17,9 procent[15] en wordt alleen geheven over de eerste belastingschijf. De premie-inkomsten en AOW-uitgaven lopen via het Algemeen Ouderdomsfonds. Omdat de uitgaven hoger zijn dan de premie-inkomsten, wordt het verschil aangevuld met een rijksbijdrage uit de begroting van SZW en daarmee gefinancierd uit algemene middelen. Belastingbetalende AOW-gerechtigden betalen op die manier toch mee aan de AOW. In 2024 werd de AOW voor het eerst voor meer dan de helft gefinancierd uit algemene middelen (grafiek 2). De uitvoering van de AOW is belegd bij de Sociale Verzekeringsbank (SVB).

Grafiek 2: *Verhouding premies en algemene middelen financiering AOW*
Bron: CBS (2026)



* Cijfers voor 2025 betreffen voorlopige cijfers

[15] *Wettelijk is het percentage gemaximaliseerd op 18,25 procent. Het is een politieke keuze om dit niet hoger dan 17,9 procent vast te stellen.*

Uitkeringslasten en uitvoeringskosten AOW in 2025

Uitkeringslasten:	€ 55,2 miljard (€ 26,8 miljard AOW-premies, € 28,9 belastingen)[16]
Uitvoeringskosten:	€ 218,7 miljoen
Kosten per uitkering:	€ 59

2.3.2 AIO

De AIO voorziet een huishouden met een AOW-gerechtigde van een vangnet op het sociaal minimumniveau. De AIO is een bijstandsvoorziening en maakt onderdeel uit van de Participatiewet. Voorwaarde om deze aanvulling tot sociaal minimum voor gepensioneerden te ontvangen, is dat het huishouden waarvan de AOW-gerechtigde deel uitmaakt onvoldoende inkomen en vermogen heeft. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn als ouderen geen volledige AOW ontvangen of als zij een partner onder de AOW-leeftijd hebben die geen of weinig eigen inkomen en/of vermogen heeft. Voor de AIO gelden in beginsel dezelfde voorwaarden als voor de gemeentelijke bijstand[17], met één belangrijk verschil: AOW-gerechtigden hebben geen arbeidsverplichting. De AIO-aanvulling is maximaal € 1.587,34 netto voor alleenstaanden en maximaal € 2.176,10 netto voor samenwonenden.

Tabel 3: Aantal gerechtigden met AIO in 2026
Bron: SVB 2e kwartaalbericht 2026

GERECHTIGDEN	AANTAL
Alleenstaanden	38.481 - (49,8%)
Gehuwden met een alleenstaande uitkering[18]	48 - (0,0%)
Gehuwden	38.765 - (50,2%)
Totaal	**77.294** (57.253 huishoudens)

De AIO is een collectief gefinancierde bijstandsvoorziening. De AIO wordt betaald uit de algemene middelen. De regeling is niet exporteerbaar. De uitvoering van de AIO is in 2010 overgegaan van gemeenten naar de SVB. Een belangrijke reden hiervoor was het streven naar één centraal loket voor het inkomen van ouderen. Een andere belangrijke reden was het tegengaan van niet-gebruik. Veel ouderen met een onvolledige AOW (bijvoorbeeld door een verblijf in het buitenland) wisten namelijk niet dat zij bij hun gemeente een aanvullende bijstandsuitkering (de toenmalige WWB65+) konden aanvragen. Omdat de SVB weet wie een gekorte AOW ontvangt, kan de SVB deze mensen actiever benaderen en informeren om zo verborgen armoede tegen te gaan.

Uitkeringslasten en uitvoeringskosten AIO in 2025

Uitkeringslasten:	€ 508 miljoen[19]
Uitvoeringskosten:	€ 49,2 miljoen
Kosten per uitkering:	€ 866

[16] *SZW Jaarverslag 2025.*
[17] *Iedereen van 18 jaar of ouder die legaal in Nederland woont en niet genoeg inkomsten of vermogen heeft om in het levensonderhoud te voorzien, kan bijstand ontvangen.*
[18] *Gehuwden of samenwonenden krijgen in de regel een AIO-aanvulling (Aanvullende Inkomensvoorziening Ouderen) berekend naar de norm voor gehuwden, tenzij er sprake is van een specifieke uitzonderingssituatie zoals duurzaam gescheiden leven of opname van een partner in een verpleeghuis.*
[19] *SVB Jaarverslag 2025.*

2.3.3 Fiscale regelingen voor ouderen

Voor ouderen gelden aparte fiscale regelingen. Ouderen betalen een lager tarief in de eerste belastingschijf omdat zij geen AOW-premie hoeven af te dragen. Hun algemene heffingskorting en arbeidskorting zijn lager. Daarnaast hebben zij recht op de inkomensafhankelijke ouderenkorting en, indien van toepassing, de inkomensonafhankelijke alleenstaande ouderenkorting. Ouderen betalen, net als zelfstandigen, het lage tarief voor de inkomensafhankelijke bijdrage (IAB) voor de Zorgverzekeringswet.[20] Voor werknemers geldt dat hun werkgever het hoge IAB-tarief afdraagt als onderdeel van de werkgeverslasten.

Ouderenkorting

De korting is in 2026 € 2.067 bij een inkomen tot € 46.002. Hierboven wordt de korting verminderd met 15 procent van het meerdere inkomen. Potentieel hebben alle AOW-gerechtigden, als zij aan de voorwaarden voldoen, recht op de ouderenkorting.

Het budgettaire beslag bedraagt € 5,592 miljard per jaar.

Alleenstaande ouderenkorting

De korting is in 2026 € 540 per jaar. Potentieel hebben alle AOW-gerechtigden, als zij aan de voorwaarden voldoen, recht op de ouderenkorting.

Het budgettaire beslag bedraagt € 761 miljoen per jaar.

Algemene heffingskorting en arbeidskorting

De maximale algemene heffingskorting voor AOW-gerechtigden is in 2026 € 1.556. De maximale arbeidskorting is in 2026 € 2.840 en bouwt af vanaf een inkomen van € 45.592.

Bijdrage voor de Zorgverzekeringswet

Voor AOW-gerechtigden geldt een verlaagd tarief voor de inkomensafhankelijke bijdrage voor de Zorgverzekeringswet. In 2026 bedraagt dit 4,85 procent (vergeleken met 6,10 procent voor werknemers).

2.3.4 Gemeentelijke regelingen

In verschillende gemeenten bestaan regelingen voor ouderen met een laag inkomen. Met gemeentelijke regelingen worden de aanvullende (vaak inkomensafhankelijke) lokale regelingen bedoeld die gemeenten aanbieden voor inkomensondersteuning en sociale participatie van mensen met een laag inkomen. Gemeenten kunnen zelf bepalen hoe zij lokaal minimabeleid vormgeven. Gemeenten doen dit binnen de Rijkskaders van de Participatiewet en de Wmo en deels met volledig eigen regelingen op basis van de Gemeentewet. Zo zijn AOW-gerechtigden bijvoorbeeld uitgesloten voor de individuele inkomenstoeslag (langdurigheidstoeslag). Een verkenning op basis van data van het Instituut voor Publieke Economie (IPE) en de Belastingdienst heeft 23 gemeenten opgeleverd die een aparte regeling hebben voor ouderen met een laag inkomen (zie bijlage 6 voor het gehele overzicht). Het overgrote deel daarvan is gericht op sociale en maatschappelijke participatie in de vorm van een vergoeding voor het gebruik van openbaar vervoer, sport of culturele activiteiten. Uit

[20] *De berekening van de bruto-AOW houdt rekening met de IAB, die door de SVB wordt afgedragen. De netto-AOW wordt niet beïnvloed door de IAB. De pensioenfondsen dragen IAB af over de aanvullende pensioenuitkeringen. Dit heeft wel invloed op het netto-inkomen van ouderen.*

de analyse blijkt ook dat er verschillen zijn tussen gemeenten in zowel de inkomensgrenzen die gemeenten hanteren als in de waarde van de regelingen.

2.4 Nederland in internationale context

Voor dit IBO is een vergelijking gemaakt van de inkomensondersteunende regelingen voor ouderen in een aantal Europese landen (bijlage 7). Het gaat om Ierland, IJsland, Zweden, Finland en Denemarken. In de juridische analyse (bijlage 8) komen ook de stelsels van Denemarken en Duitsland aan de orde. De vergelijking plaatst het Nederlandse stelsel in internationaal perspectief en kan voorbeelden van beleidsopties opleveren.

De vergeleken stelsels vertonen veel overeenkomsten, maar kennen elk hun eigen invulling. Een overeenkomst is dat de stelsels hoog worden gewaardeerd. Zo krijgen Nederland, IJsland en Denemarken de hoogste score (A) in de jaarlijkse Mercer-pensioenindex, terwijl Zweden, en Finland met een B+ net daaronder vallen. In deze landen zijn de armoedecijfers onder ouderen over het algemeen laag en de vervangingsratio's hoog. Ierland wijkt hiervan af met relatief hogere armoede en lagere vervangingsratio's. Net als Nederland hebben de onderzochte landen vaak een basispensioen op basis van ingezetenschap. Ierland en Zweden kennen een op werken gebaseerd stelsel. Nederland is een van de weinige landen met een vaste basis waarvan de hoogte niet afhankelijk is van het inkomen van de ontvanger. Landen als bijvoorbeeld Denemarken en Finland kennen een systeem waarin een inkomensafhankelijke component een grotere rol speelt. De meeste landen kennen daarnaast andere inkomensafhankelijke regelingen (zowel sociale verzekering als sociale bijstand).

Nederland verschilt ook op een aantal wezenlijk onderdelen. Opvallend is dat in Nederland 1 jaar verzekering leidt tot recht op AOW. In alle andere landen is dit langer:

- Denemarken: minimaal verblijf van 3 jaar, voor niet-EU-staatsburgers minimaal 10 jaar, waarvan 5 jaar direct voor pensioenleeftijd;
- Zweden, IJsland en Finland: minimaal 3 jaar;
- Ierland: eerste sociale premie betaald voor 56e levensjaar en 10 jaar premies betaald.

Nederland kent een opbouwperiode van 50 jaar en wijkt hiermee af van de andere landen die allen 40 jaar hanteren. Ook kent alleen Nederland een geheel leefvormafhankelijke basisuitkering. Alleen IJsland is enigszins te vergelijken, waar het basispensioen leefvormonafhankelijk is maar er wel een speciale pensioentoeslag voor alleenstaanden bestaat. Nederland is ook uniek in de financiering van het stelsel: het heeft een ingezetenenstelsel met een omslagstelsel gebaseerd op premies. Geen van de andere landen kent deze combinatie. Daar worden ingezeten regelingen uit algemene belastingen betaald. Regelingen gebaseerd op arbeid (*earnedbased*) worden betaald uit premies. Dit kan zowel een kapitaal- als omslagstelsel zijn.

Alle landen kennen hun eigen demografische en sociale kenmerken die bijdragen aan het functioneren en financieren van de pensioenstelsels. Zo hebben IJsland en Ierland een relatief jonge bevolking waardoor er relatief veel werkenden zijn ten opzichte van het aantal pensioengerechtigden. Dit is gunstig voor de financiering van een omslagstelsel. Finland kent hoge huisvestingtoeslagen die efficiënt bijdragen aan het terugdringen van armoede onder ouderen. Denemarken kent net als Nederland een hoge pensioenleeftijd. Het Finse systeem is sowieso uniek omdat het staatspensioen en het werkgeverspensioen volledig met elkaar verweven zijn. Het werkgeverspensioen is de basis, het staatspensioen is een sociaal vangnet (AIO in Nederland) en daardoor niet te exporteren (want het is geen sociale verzekering). Arbeidsparticipatie en het gezond bereiken van de pensioenleeftijd hebben in Nederland de aandacht. Op dit vlak kan gekeken worden naar de Scandinavische landen waar een verschuiving merkbaar is van vaste pensioenleeftijden naar flexibelere pensioneringsmogelijkheden. Kenmerkend is dat deze landen zogenoemde 'ontkoppelde' systemen hebben ingevoerd, waarin het mogelijk is om een (vervroegd) ouderdomspensioen op te nemen zonder dat men hoeft te stoppen met werken. In IJsland is het mogelijk om vanaf 65 jaar deeltijdpensioen aan te vragen en daarnaast in deeltijd te werken. Noorwegen laat zien dat eerder

met pensioen gaan niet automatisch leidt tot een eerdere exit uit de arbeidsmarkt: hoewel de effectieve pensioenleeftijd is gedaald, blijven veel mensen doorwerken, waardoor de feitelijke uittreedleeftijd juist stijgt. Dit sluit aan bij bredere Europese patronen, waarbij een aanzienlijk deel van de gepensioneerden arbeid en pensioen combineert. De motieven hiervoor variëren van financiële overwegingen tot werkplezier en sociale betrokkenheid.

3. Analyse van het huidige beleid

Samenvatting

- Ouderen leven relatief weinig in armoede. Zowel in internationaal opzicht, als vergeleken met andere leeftijdsgroepen in Nederland.
- Desondanks zijn er groepen ouderen met een verhoogd risico op armoede. Het gaat vooral om mensen met onvolledige AOW-opbouw en weinig of geen aanvullend pensioen. Ook ouderen met een partner die de AOW-leeftijd nog niet heeft bereikt, hebben een verhoogd risico op armoede.
- De AIO fungeert als vangnet wanneer het inkomen bij pensionering ontoereikend blijkt. Het niet-gebruik van de AIO is hoog. Naar schatting maakt 29 procent van de mensen die potentieel recht hebben op AIO daar nu geen gebruik van.
- Het terugdringen van niet-gebruik van de AIO draagt bij aan de vermindering van armoede maar neemt niet alle armoede weg. Er bestaan verschillende redenen waarom mensen met AIO nog in armoede leven. Dit kan komen door hoge uitgaven aan bijvoorbeeld energie of wonen en het niet ontvangen van andere inkomensondersteunende maatregelen.
- Op gemeentelijk niveau zijn er verschillende regelingen voor ouderen met een laag inkomen. Deze zijn met name gericht op het bevorderen van (sociale) participatie. Indien meer inzicht in gemeentelijke regelingen op dit terrein gewenst is, is aanvullend onderzoek nodig.
- De AOW is een substantiële en stabiele inkomensbron voor de meeste ouderen. Dit helpt burgers bij het realiseren van een evenwichtig consumptiepatroon voor en na pensionering. Ouderen geven naarmate ze ouder worden steeds minder uit, omdat hun voorkeuren en behoeften veranderen. Velen van hen beschikken over aanzienlijke vermogens waarop tijdens de pensioenfase nauwelijks wordt ingeteerd.
- De AOW-systematiek heeft een beperkte invloed op de leefvormkeuzes van ouderen, en daarmee op de woningmarkt en het bieden van mantelzorg.
- De arbeidsparticipatie van 55-plussers is de afgelopen 25 jaar sterk toegenomen.
- De verhoging van de AOW-leeftijd sinds 2013 heeft niet geleid tot extra gebruik van de sociale zekerheid als uittreedroute.
- Er zijn aanzienlijke verschillen tussen sociaaleconomische groepen wat betreft levensverwachting en daarmee de feitelijke pensioenleeftijd en het aantal jaren dat men naar verwachting kan genieten van de AOW.
- De specifieke vormgeving van de netto-netto-koppeling belemmert de inzet van het wettelijk minimumloon als arbeidsmarktinstrument.
- Een substantiële groep oudere werkenden heeft behoefte aan een gelijdelijkere overgang van werken naar pensioen.
- De regelingen binnen het stelsel zijn over het algemeen goed uitvoerbaar. De uitvoeringskosten per AOW-gerechtigde zijn het laagst van alle SVB-regelingen. In 2025 is in 100 procent van de gevallen sprake van tijdige betaling aan burgers.
- Toch zijn er uitdagingen die de uitvoering in toenemende mate onder druk zetten:

o de vaststelling van de leefvorm is bewerkelijk en kan tot onzekerheid bij burgers leiden;
o de dienstverlening aan ouderen waarbij een internationale component aan de orde is, vergt veel capaciteit van de SVB;
o de uitvoering van de AIO is arbeidsintensief en de regeling bereikt niet alle rechthebbenden;
o het toepassen van de loonheffingskorting kan tot onduidelijkheid leiden bij burgers waardoor zij geld kunnen mislopen.

Dit hoofdstuk analyseert het huidige beleid en de werking van het stelsel. Paragraaf 3.1 brengt allereerst in beeld in hoeverre de twee doelstellingen van het beleid worden gerealiseerd. Daarna volgen twee paragrafen die de context waarin het beleid wordt uitgevoerd beschrijven. Dit betreft de effecten van het beleid op de woningmarkt, op het verlenen van mantelzorg en op de arbeidsmarkt (paragraaf 3.2 en 3.3). Een belangrijke randvoorwaarde voor een goed functionerend stelsel is de uitvoerbaarheid en begrijpelijkheid van het beleid. Deze randvoorwaarde staat onder druk. Paragraaf 3.4 bespreekt de belangrijkste knelpunten in de huidige uitvoeringspraktijk.

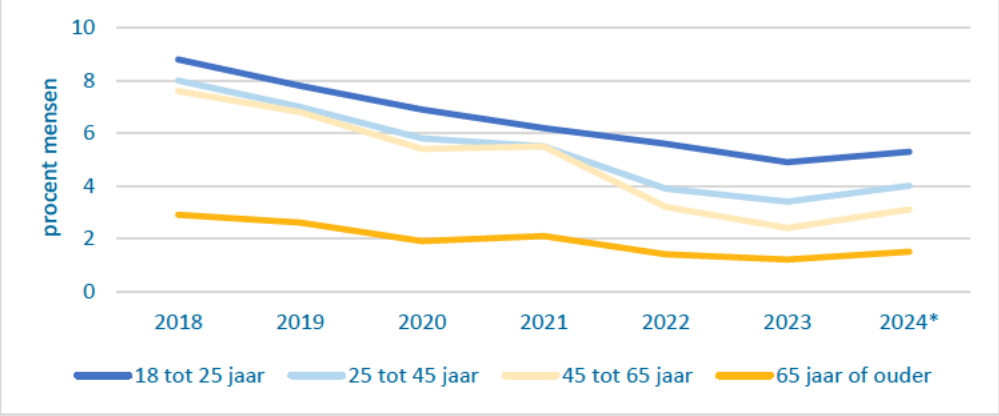
3.1 Toets op de doelstellingen

Deze paragraaf bevat een analyse over in hoeverre de doelstellingen van de inkomensvoorziening voor ouderen worden bereikt. Paragraaf 3.1.1 richt zich op de doelstelling Voorkomen van armoede onder ouderen, paragraaf 3.1.2 op de doelstelling Bijdragen aan een evenwichtig consumptiepatroon bij de overgang van werk naar pensioen en tijdens de pensioenfase.

3.1.1 Doelstelling 1: voorkomen van armoede onder ouderen

AOW-gerechtigden leven relatief weinig in armoede. Binnen de groep van 65 jaar en ouder leeft in 2024 1,5 procent in armoede.[21] Dit ligt onder het landelijk gemiddelde van 3,1 procent en is aanzienlijk minder dan de categorie van 18 tot 25 jaar, waar het percentage op 5,3 procent ligt. Het armoedepercentage is de afgelopen jaren voor alle leeftijdsgroepen gedaald (zie grafiek 3) en het cijfer voor 65-plussers blijft structureel laag. Dit zal naar verwachting ook in de toekomst zo zijn: 92 procent van de huidige huishoudens heeft naar verwachting voldoende inkomen in de pensioenfase om armoede te voorkomen.[22] Ook in andere EU-lidstaten ligt het armoedepercentage van ouderen lager dan voor andere leeftijdsgroepen.[23] Wanneer we het armoedepercentage van ouderen internationaal vergelijken scoort Nederland goed. Samen met Denemarken, Finland, IJsland en Noorwegen behoort Nederland tot de groep landen met het laagste armoedepercentage voor ouderen.[24]

Grafiek 3: *Armoede per leeftijdsgroep*
Bron: CBS (2025)



Noot: Voor 2024 betreft het een voorlopig cijfer

Een groot deel van de ouderen zou ook zonder of met een lagere AOW niet in armoede vervallen. Alle AOW-gerechtigden ontvangen immers (gegeven hun opgebouwde AOW-recht) hetzelfde bedrag aan AOW, terwijl velen van hen een substantieel aanvullend pensioen en/of een aanzienlijk vermogen hebben. Dit is inherent aan de opzet van de AOW en onderstreept het (grote)

[21] *CBS (2025), Leven in armoede 2025.*
[22] *Biesenbeek et al (2024). De toereikendheid van pensioenen: Naar een completer beeld van pensioeninkomen van de Nederlandse bevolking (DNB Analyse). De Nederlandsche Bank.*
[23] *Caminada, K., Knoef, M., Goudswaard, K., en Been, J. (2016). Pensioenen en inkomensongelijkheid onder ouderen in Europa (Netspar Industry Paper No. 58). Netspar.*
[24] *OECD (2025), Pensions at a Glance 2025: OECD and G20 Indicators, OECD Publishing, Parijs.*

belang van de tweede doelstelling; het bijdragen aan een evenwichtig consumptiepatroon. Voor de AIO geldt daarentegen dat deze wel exclusief is gericht op het bestrijden van armoede. Er bestaat alleen recht op een AIO-uitkering indien een AOW-gerechtigde anders onvoldoende inkomen of vermogen heeft om rond te komen op minimumniveau.

Ondanks de gunstige inkomens- en vermogenspositie van ouderen als groep, zijn er ook specifieke groepen met een verhoogd risico op armoede. Dit verhoogde risico geldt vooral voor mensen met een onvolledige AOW-opbouw en weinig of geen aanvullend pensioen. De onvolledige opbouw ontstaat vaak doordat mensen op latere leeftijd naar Nederland zijn gekomen of langdurig in het buitenland verbleven. Ook AOW-gerechtigden met een partner die de AOW-leeftijd nog niet heeft bereikt, lopen een verhoogd risico op armoede als deze partner weinig of geen inkomen heeft. Dit komt doordat de AOW-uitkering voor mensen met een jongere partner is gebaseerd op de norm voor samenwonenden en daarmee 50 procent van het netto-minimumloon bedraagt. De jongere partner ontvangt pas een AOW-uitkering zodra diegene de AOW-leeftijd bereikt.

In principe werkt de AIO als vangnet wanneer het oudedagsinkomen bij pensionering ontoereikend blijkt. Ouderen kunnen, indien zij aan de voorwaarden voldoen, in aanmerking komen voor een aanvulling vanuit de AIO. Ruim 52.000 huishoudens maken gebruik van de AIO. Tabel 4 (eerste kolom) geeft informatie over de hoogte van de AIO-aanvulling. De grootste groep ontvangt een aanvulling van 100 tot 500 euro.

Het niet-gebruik van de AIO is hoog. Op basis van beschikbare CBS-gegevens van 2023 is bekend dat ongeveer 3 procent van de ouderen potentieel recht op AIO heeft.[25] Bij ouderen met een onvolledige opbouw is dat gemiddeld 22 procent, waarbij dit percentage toeneemt naarmate de opbouw lager is.[26] Van de groep gehuwde AOW-gerechtigden met een jongere partner die nog geen recht op AOW heeft, heeft 0,2 procent potentieel recht op AIO. Ongeveer 29 procent van de huishoudens die potentieel recht hebben op een AIO-aanvulling, maakt hiervan geen gebruik. Het gaat om ongeveer 21.000 huishoudens. Tabel 4 (tweede kolom) geeft een uitsplitsing naar de hoogte van de mogelijke aanvulling weer. De grootste groep (10.700 huishoudens) bestaat uit huishoudens die mogelijk recht hebben op een aanvulling van € 100 tot € 500 per maand die ze nu onbedoeld niet ontvangen.

Bij de cijfers over potentieel recht passen een aantal kanttekeningen. Het CBS kan niet vaststellen of iemand daadwerkelijk recht heeft op AIO en spreekt daarom van een potentieel recht. Het recht op AIO kan pas worden vastgesteld als iemand een aanvraag doet bij de SVB. De genoemde aantallen en bedragen mogen dan ook niet worden opgevat als daadwerkelijke aantallen huishoudens die daadwerkelijk bepaalde bedragen mislopen. Het aantal mensen dat potentieel recht heeft, zoals weergegeven in tabel 4, kan zijn overschat. In de technische toelichting op deze cijfers gaat het CBS daar uitgebreid op in.[27] Toch roepen de bedragen die mensen potentieel niet ontvangen de vraag op wat er aan de hand is. Op basis van deze CBS-cijfers is het moeilijk om hierover conclusies te trekken. Het kan gaan om schrijnende situaties, maar het zou ook kunnen dat deze mensen op andere manieren rondkomen. Door bijvoorbeeld informele hulp, giften of ander (vooral buitenlands) inkomen of vermogen dat niet in de gebruikte CBS-statistieken is opgenomen.

[25] *CBS (2023), Dashboard Recht en gebruik Aanvullende Inkomensvoorziening Ouderen. De startpopulatie van dit onderzoek bestaat uit alle personen in huishoudens in Nederland waarin op 1 januari 2023 minstens één persoon in het huishouden minimaal de AOW-gerechtigde leeftijd heeft. Van al deze huishoudens is bepaald of de leden wel of niet (potentieel) AIO-gerechtigd zijn. Huishoudens waarvan alle leden een AOW-uitkering ontvangen uit het buitenland zijn uitgesloten. De cijfers in het dashboard hebben betrekking op huishoudens.*

[26] *CBS (2023), Dashboard Recht en gebruik Aanvullende Inkomensvoorziening Ouderen, Tabel 2, AOW-kortingsklasse en % (potentieel) AIO-gerechtigd.*

[27] *CBS (2023), Dashboard Recht en gebruik Aanvullende Inkomensvoorziening Ouderen. Zie Technische toelichting onder menu-knop Overig).*

Tabel 4: Spreiding AIO-bedrag voor AIO-ontvangers en potentieel gerechtigde niet-ontvangers
Bron: CBS (2023) Dashboard Recht en gebruik AIO naar kenmerken van huishoudens

	AIO-ONTVANGERS (HUISHOUDENS)	NIET-ONTVANGERS (POTENTIEEL GERECHTIGD)
Totaal	52.400	21.100
AIO-bedrag		
Minder dan 50 euro	4.200	1.900
50 tot 100 euro	2.600	2.900
100 tot 500 euro	20.100	10.700
500 tot 1000 euro	17.700	3.600
1000 euro of meer	7.900	2.000[28]

Hoe kleiner de AOW-korting, hoe hoger het niet-gebruik van de AIO. Ouderen met een onvolledige AOW-opbouw ontvangen een lagere ofwel gekorte AOW-uitkering. De AOW-korting is 2 procentpunt per jaar dat men niet voor de AOW verzekerd was, bijvoorbeeld vanwege verblijf in het buitenland. Het niet-gebruik is 46 procent wanneer de AOW-korting tussen 1 en 10 procent ligt. Bij een hogere AOW-korting ligt het niet-gebruik aanzienlijk lager. Zo bedraagt het niet-gebruik slechts 17 procent bij een AOW-korting van 90 procent of meer. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat mensen een afweging maken tussen het aanvragen van een AIO-aanvulling, het voldoen aan de voorwaarden die aan de regeling zijn verbonden en de hoogte van de aanvulling die zij daadwerkelijk ontvangen. Andere potentiële verklaringen voor niet-gebruik zijn ontoereikend doenvermogen van de burger, onbekendheid met de regeling en wantrouwen richting de overheid vanwege de kans op terugvorderingen.[29][30]

Het terugdringen van niet-gebruik van de AIO draagt bij aan de vermindering van armoede, maar kan armoede niet volledig wegnemen. Van de huishoudens die potentieel recht hebben op AIO maar deze niet ontvangen, leeft 39 procent onder de armoedegrens. Onder de AIO-ontvangers is dat 11 procent.[31][32] Dit verschil kan niet volledig worden toegeschreven aan het wel of niet ontvangen van AIO. Of een huishouden in armoede leeft, is afhankelijk van meerdere factoren. Wel laten de cijfers zien dat het ontvangen van AIO samenhangt met een lager armoedepercentage. Tegelijkertijd leeft ook een deel van de AIO-ontvangers onder de armoedegrens. Hiervoor zijn verschillende verklaringen mogelijk. Zo kunnen deze huishoudens te maken hebben met hoge huur- en/of energielasten. In de nieuwe armoedecijfers wordt rekening gehouden met feitelijke huur- en energiekosten. Uit het CBS-dashboard blijkt bijvoorbeeld dat 3000 huishoudens met AIO in een huurwoning zonder huurtoeslag wonen.[33] Daarvan leven 1300 huishoudens onder de armoedegrens. Door een hoge huur en zonder recht op huurtoeslag kunnen AIO-huishoudens snel onder de armoedegrens komen. Met ingang van 2026 komen mensen met een laag inkomen en een hogere huur in aanmerking voor huurtoeslag. Ook blijkt uit de CBS-microdata een samenhang tussen het ontvangen van huurtoeslag en armoede. Huishoudens met AIO die onder de armoedegrens leven, ontvangen minder vaak huurtoeslag dan huishoudens met AIO die niet onder de armoedegrens leven.[34] Het minder vaak ontvangen van de huurtoeslag kan daarmee een factor zijn die bijdraagt aan de armoede onder AIO-huishoudens.

[28] *Ongeveer de helft van deze groep heeft nooit AOW-rechten opgebouwd (1100 gevallen). 500 mensen in deze groep hebben Nederland als herkomstland. Dit betekent dat zij uit Nederland zijn vertrokken voordat zij AOW-rechten konden opbouwen en na pensionering weer in NL zijn gevestigd. De overige 600 zijn afkomstig uit een Europees land of Caribisch Nederland.*
[29] *Significant (2023), Niet-gebruik inkomensondersteunende maatregelen SZW – een synthesestudie.*
[30] *Gemeente Amsterdam (2016), Gebruik en bereik van de AIO in Amsterdam*
[31] *Dit betekent dat van de 52400 AIO-ontvangers ongeveer 5900 mensen in een huishouden met een inkomen onder de armoedegrens leven (11 procent).*
[32] *Ter vergelijking: het aandeel mensen met bijstand in armoede is ongeveer 23 procent. Bron: CBS (2024), Leven in Armoede 2025.*
[33] *In dit geval is de huur te hoog om in aanmerking te komen voor huurtoeslag of voldoet de huurwoning op basis van andere woningkenmerken niet aan de voorwaarden.*
[34] *Dit is gebaseerd op berekeningen door het ministerie van SZW met niet-openbare microdata van het CBS op verzoek van de IBO-werkgroep.*

Bij het terugdringen van niet-gebruik is een belangrijke rol voor de Wet proactieve dienstverlening weggelegd. Het recht op AIO kan uiteindelijk alleen vastgesteld worden als deze mensen in de praktijk benaderd kunnen worden. Dat is waar de SVB in samenwerking met gemeenten in het kader van proactieve dienstverlening aan werkt. Hiermee wordt met gegevensuitwisseling en een soortgelijke analyse als die van het CBS zo goed mogelijk in beeld gebracht wie potentieel recht heeft op AIO. De SVB benadert deze mensen vervolgens actief om hen aan te sporen een AIO-aanvraag in te dienen, zodat vastgesteld kan worden of er wel of niet recht op een AIO-uitkering bestaat. De inwerkingtreding van de Wet proactieve dienstverlening staat gepland op 1 januari 2027.

Gemeentelijke regelingen voor ouderen richten zich op participatie. Zoals besproken in hoofdstuk 2.3.4 zijn de 23 gevonden gemeentelijke regelingen voor ouderen met een laag inkomen met name gericht op (sociale) participatie en niet op het verhogen van het generieke inkomen. Dit past binnen de verantwoordelijkheid van gemeenten en het doel van het lokale minimabeleid. De inventarisatie in dit IBO richt zich op gemeentelijke regelingen die leeftijdsgebonden en inkomensafhankelijk zijn. Er is daarbij dus niet gekeken naar alle andere gemeentelijke regelingen waar ouderen mogelijk ook nog voor in aanmerking komen.

Indien een beter beeld van gemeentelijke regelingen op dit terrein gewenst is, is aanvullend onderzoek nodig. In dit onderzoek kunnen meer gemeenten worden meegenomen en kan breder worden gekeken naar waar ouderen mogelijk voor in aanmerking komen. Ook zou het gebruik en de waarde van de regelingen mee kunnen worden genomen. Een totaal overzicht van gemeentelijke regelingen is niet eenvoudig op te stellen. Dit komt door de veelvoud en verscheidenheid aan gemeentelijke regelingen. Commissie sociaal minimum, IPE en het Nibud hebben voor een steekproef van gemeenten het minimabeleid in kaart gebracht.[35] Daarnaast is er beperkt zicht op monitoring en effectmeting van minimaregelingen. Uit een recent Nibud-onderzoek blijkt dat deze ambitie wel bestaat maar dat de concrete uitwerking met name bij kleine en middelgrote gemeenten achterblijft.[36] Het laat zich vooraf niet goed inschatten of aanvullend onderzoek concrete handelingsopties voor de Rijksoverheid gaat opleveren.

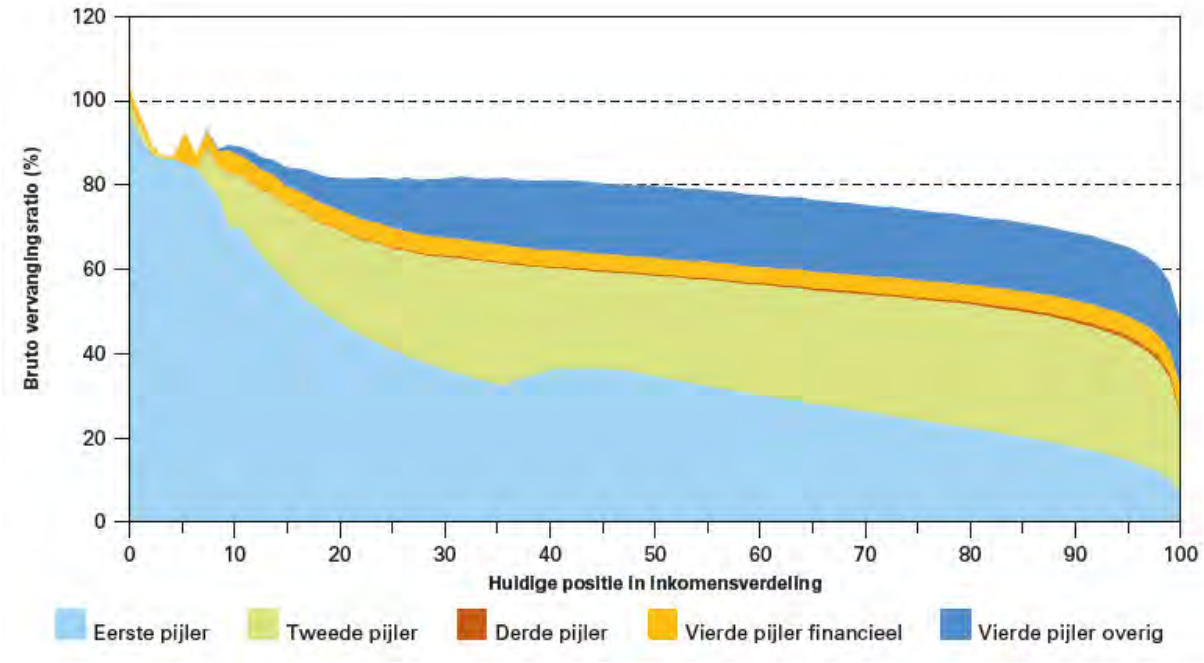
3.1.2 Doelstelling 2: Bijdragen aan een evenwichtig consumptiepatroon voor en na pensionering

De AOW vormt een substantieel onderdeel van het oudedagsinkomen voor de meeste ouderen. Voor zo'n twee derde van de ouderen geldt dat de AOW-uitkering hoger is dan de aanvullende pensioenuitkering (grafiek 4). Een doorsneehuishouden kan na pensionering naar verwachting 60 procent van het eerdere bruto-inkomen vervangen met AOW en aanvullende pensioenen.[37] Dit percentage loopt op tot 64 procent als ook spaargeld en liquide beleggingen worden meegenomen. Voor de vervangingsratio in termen van het netto-inkomen geldt dat deze 14 tot 20 procentpunt hoger ligt dan de bruto-vervangingsratio.[38] Dit komt door het gemiddeld lagere bruto-inkomen en de lagere belastingdruk voor ouderen als gevolg van het verlaagde tarief in de eerste schijf en de ouderenkortingen. Voor de allerlaagste inkomensgroep is de netto-vervangingsratio groter dan 100 procent. Deze groep is bijna volledig afhankelijk van de AOW. Ruim een derde van de huishoudens heeft naar verwachting een vervangingsratio van minder dan 70 procent van het bruto-inkomen, een norm die in de literatuur veel wordt gebruikt.[39] Voor die groep zou gesproken kunnen worden van een ontoereikend pensioeninkomen als wordt uitgegaan van deze norm. Driekwart van deze groep bevindt zich in de bovenste helft van de inkomensverdeling. Hogere inkomens hebben veel vaker aan lagere vervangingsratio's genoeg om een adequate

[35] *Nibud (2026). Verkenning gemeentelijk minimabeleid; IPE (2025). Eerlijker en eenvoudiger armoedebeleid; Commissie sociaal minimum (2023). Een zeker bestaan.*
[36] *Nibud (2026). Verkenning gemeentelijk minimabeleid.*
[37] *Biesenbeek et al. (2024). De toereikendheid van pensioenen: Naar een completer beeld van pensioeninkomen van de Nederlandse bevolking (DNB Analyse). De Nederlandsche Bank. De 'hobbel' vanaf percentiel 35 voor de bijdrage van de AOW wordt veroorzaakt doordat steeds meer tweepersoonshuishoudens met een AOW-uitkering van 100 procent WML deel uitmaken van het percentiel.*
[38] *IBO Pensioenopbouw (2024), p. 58.*
[39] *IBO Pensioenopbouw (2024), p. 8.*

levensstandaard te realiseren.[40] Wat precies een toereikend pensioeninkomen is, verschilt overigens per huishouden, omdat de vaste lasten en overige uitgaven per huishouden verschillen. Voor de groep ouderen die recent met pensioen is gegaan geldt dat rond de AOW-leeftijd het bruto-inkomen licht is gedaald.[41]

Grafiek 4: Verwachte bruto-vervangingsratio's van het huishoudinkomen na pensionering naar huishoudinkomen (mediane fractie per inkomenspercentiel), 2022
Bron: Biesenbeek et al. (2025), De pensioenopbouw van de Nederlandse bevolking onder de loep. Demos.



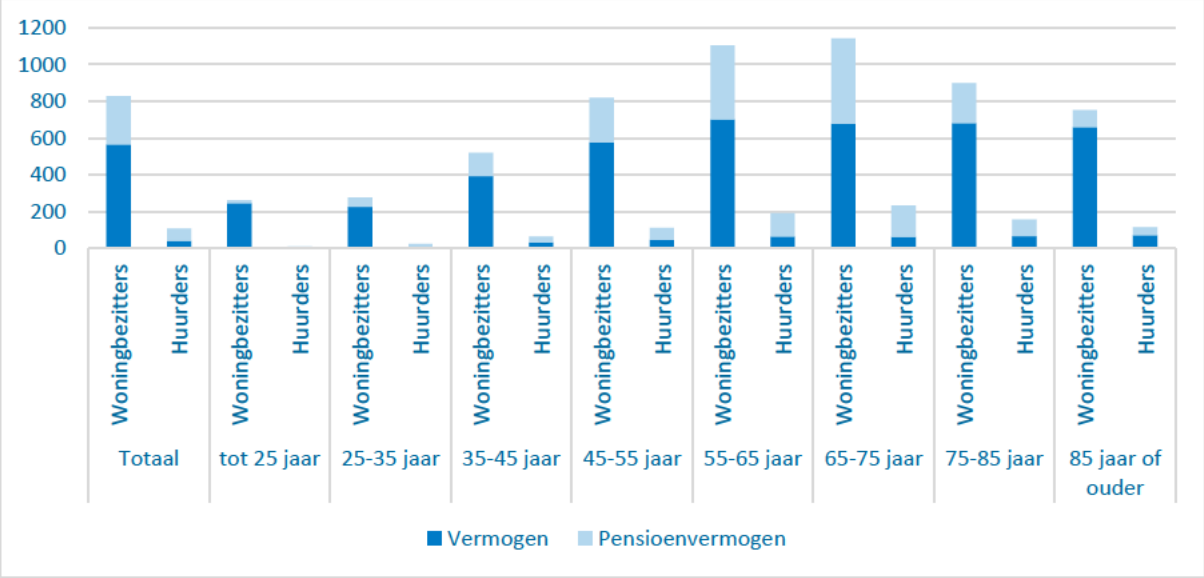
De verwachte totale pensioenopbouw kent veel spreiding binnen inkomensgroepen. De spreiding neemt af met het inkomensniveau. De spreiding is daarnaast asymmetrisch − afwijkingen naar beneden zijn gemiddeld kleiner dan afwijkingen naar boven − omdat de AOW een bodem legt in het oudedagsinkomen. Zelfstandigen, flexwerkers, vrouwen en migranten hebben vaker een kwetsbare pensioenpositie dan doorsnee huishoudens.[42]

Oudere mensen geven steeds minder uit en dat wordt niet veroorzaakt door een tekort aan inkomen. De uitgaven van huishoudens nemen significant af vanaf ongeveer 55-jarige leeftijd, ongeacht opleidingsniveau, hoogte van inkomen en woonsituatie (eigen huis, huur).[43] Dit loopt op tot gemiddeld € 1.600 per maand minder bij 85-plussers ten opzichte van huishoudens jonger dan 30 jaar. Deze daling weerspiegelt een sterke afname van de kosten voor hypotheek, vakanties, vervoer, kleding, voeding en nutsvoorzieningen, die deels wordt gecompenseerd door een toename van de kosten voor schoonmaak en tuinonderhoud. Er is geen duidelijke stijging van de medische uitgaven, waarschijnlijk omdat veel zorgkosten worden vergoed binnen het Nederlandse zorgstelsel. De consumptiedaling is vooral het gevolg van veranderende voorkeuren en behoeften, en niet van onvoldoende inkomen. Het percentage mensen dat aangeeft moeite te hebben met rondkomen daalt namelijk ook vanaf 55 jaar. Ook het feit dat gepensioneerden van elke extra euro aan pensioeninkomen gemiddeld slechts 22 cent uitgeven wijst hierop.[44] Het NIBUD concludeert dat de uitgaven na pensionering dalen en dat de meeste gepensioneerden goed kunnen rondkomen.[45]

[40] *IBO Pensioenopbouw (2024), p. 44.*
[41] *Knol, J., D. van Vuuren en T. Schwartz (2025), Zesde editie van de AOW-monitor. SEO-rapport 2025-152. Zie figuur 4.11.*
[42] *IBO Pensioenopbouw (2024), p. 41.*
[43] *Been, J., Suari-Andreu, E., & Knoef, M. (2026, 8 mei). Life-cycle consumption profiles and pension payout design. [Working paper]. Volgens de statistische analyse begint de uitgavendaling onderliggend al op 50-jarige leeftijd.*
[44] *Economisch Bureau ABN AMRO. (2026, 21 mei). De pensioentransitie: Meer pensioen, meer bestedingen? ABN AMRO.*
[45] *Warnaar, M., Visser, M., Veerman, N., & Groen, A. (2025, juli). Uitgaven van gepensioneerden. Nibud.*

Ouderen beschikken gemiddeld genomen over grote vermogens en de meeste huishoudens teren daar doorgaans nauwelijks op in. Jongere cohorten ouderen zijn vermogender dan oudere cohorten. Grafiek 5 laat zien dat binnen de huidige populatie het totale vermogen met de leeftijd toeneemt. Pas vanaf een leeftijd van ongeveer 75 jaar neemt het gemiddelde vermogen enigszins af. Dit patroon is zichtbaar bij zowel huiseigenaren als huurders, hoewel de vermogensverschillen tussen beide groepen aanzienlijk zijn. Volgens de levenscyclushypothese sparen mensen tijdens hun werkzame leven om dit vermogen na hun pensionering aan te wenden. Uit verschillende onderzoeken blijkt echter dat de vermogens tijdens pensionering grotendeels in stand blijven en ontsparing nauwelijks optreedt.[46] Ook zijn er geen aanwijzingen dat gepensioneerde huiseigenaren hun woning verkopen om extra te kunnen consumeren. De relatief grote vermogensbuffer van ouderen draagt bij aan hun lage armoederisico.

Grafiek 5: Vermogen en pensioenvermogen naar leeftijd en woningbezit
Bron: CBS (2024)



De AOW heeft een stabiliserende invloed op de inkomensontwikkeling tijdens de pensioenfase. De meeste ouderen hebben naast de AOW ook een aanvullend pensioen. Deze twee inkomensbronnen hebben een verschillend risicoprofiel. De ruimte voor de jaarlijkse indexatie van de pensioenen hangt (indirect) af van de ontwikkeling van (volatiele) financiële prijzen, zoals de lange rente en de aandelenkoersen. De AOW-uitkering volgt (bij benadering) de relatief stabiele gemiddelde contractloonontwikkeling die de indexatie van het WML bepaalt. De periode 2009-2022 biedt een concrete casus waarin de stabiliserende werking van de AOW goed zichtbaar is. In deze periode kenden de kapitaalmarkten verschillende crises en extreme ontwikkelingen. De pensioenfondsen hebben in deze jaren de pensioenen nauwelijks verhoogd, waardoor de koopkracht van dit inkomensdeel fors daalde. De AOW is in deze jaren daarentegen op de reguliere wijze verhoogd, en heeft zo tegenwicht geboden aan de negatieve koopkrachtontwikkeling aan de pensioenkant.[47]

Het verlaagde tarief in de eerste schijf en de twee ouderenkortingen zorgen ervoor dat een groot deel van de AOW-gerechtigden minder belasting hoeft te betalen. Het tarief in de eerste schijf van de inkomstenbelasting is voor ouderen 17,9 procentpunt lager omdat zij geen AOW-premie hoeven te betalen. De inkomensafhankelijke ouderenkorting is gericht op de lagere en

[46] *Lever, M., et al. (2019). Income and wealth during the course of life. CPB.*
[47] *Tussen 2008 en 2022 bedroeg de indexatie van de gemiddelde pensioenuitkering 2,5 procent (bron Pensioenfondsen (toezicht) | De Nederlandsche Bank), tabel 8.10) terwijl de bruto- en netto-AOW-uitkeringen stegen met 31,8 procent en respectievelijk 28,8 procent (bron datalevering SVB).*

middeninkomens, maar daarbij past de kanttekening dat 39 procent van de doelgroep in 2023 de ouderenkorting niet volledig kon benutten.[48] In de jaren '10 is de ouderenkorting fors verhoogd, waardoor deze vaker niet volledig verzilverd wordt. Het gaat om grote aantallen mensen en soms relatief grote bedragen. AOW-gerechtigden met een partner kunnen de ouderenkorting pas volledig verzilveren als zij minimaal een aanvullend inkomen (bijvoorbeeld pensioen) van ongeveer € 485 bruto per maand hebben. Ongeveer 27 procent van de alleenstaande ouderen kon in 2023 de alleenstaande ouderenkorting (vast bedrag) niet volledig verzilveren omdat hun verzamelinkomen te laag was.[49] Deze korting is daarnaast ongericht, omdat ook ouderen met een hoog inkomen ervoor in aanmerking komen. Verder is de rationale voor extra ondersteuning van alleenstaanden versus samenwonenden zelfs voor ouderen met lage inkomens niet evident. De Commissie sociaal minimum heeft voor 2023 becijferd dat het besteedbaar inkomen van een alleenstaande met alleen AOW gemiddeld genomen € 72 per maand hoger is dan dat van een samenwonend paar met alleen AOW.[50] De verzilveringsproblemen voor de laagste inkomens verminderen de doeltreffendheid van het inkomensbeleid.

3.2 Effecten op woningmarkt en mantelzorg

Deze paragraaf bespreekt de invloed die het verschil in uitkeringshoogte tussen alleenstaande en samenwonende ouderen heeft op de woningmarkt en mantelzorg. De hypothese daarbij is dat de lagere AOW-uitkering per persoon een financiële barrière vormt voor alleenstaande ouderen om als paar te gaan samenwonen. Daardoor komen de woningen die deze ouderen bezetten niet beschikbaar voor andere burgers. Een vergelijkbare hypothese is denkbaar voor mantelzorg, omdat mensen die samenwonen vaker mantelzorg geven en ontvangen dan alleenstaanden, ongeacht de leeftijd van de mantelzorger. Minder samenwonen onder ouderen zou kunnen leiden tot hogere collectieve zorgkosten als mantelzorg formele zorg vervangt.

De overheid roomt het schaalvoordeel van het voeren van een gezamenlijke huishouding af voor samenwonende stellen. Het CBS hanteert in de inkomensstatistieken de regel dat een tweepersoonshuishouden met een totaal inkomen van € 2.800 vanwege schaalvoordelen gemiddeld genomen dezelfde bestedingsruimte per persoon heeft als een alleenstaande met een inkomen van € 2.000. Er geldt een verhouding van 1,40.[51] Voor de AOW is de uitkeringsverhouding 1,43 (100/70).[52] Als twee alleenstaande ouderen met alleen AOW gaan samenwonen, gaan zij gemiddeld genomen qua bestedingsruimte er dus niet op achteruit, hoewel hun gezamenlijke inkomen daalt. Als ouderen nog ander inkomen hebben (en dat geldt voor de meeste ouderen), dan neemt hun bestedingsruimte gemiddeld genomen toe. In de praktijk kunnen schaalvoordelen variëren met de woningmarktpositie, energieprijzen en zorgbehoefte.[53] Verder kunnen ouderen de te behalen schaalvoordelen wellicht minder goed inschatten (terwijl de inkomensdaling wel helder is) en gaat verhuizen gepaard met eenmalige kosten. De uniforme regel leidt ertoe dat de overheid te veel AOW-inkomen afroomt als de schaalvoordelen relatief gering zijn (lage vaste lasten of weinig inkomen naast de AOW) en/of de verhuiskosten relatief hoog zijn. In dat geval kunnen alleenstaande ouderen een financiële belemmering voor samenwonen ervaren.

De meerderheid van de burgers vindt het onderscheid in uitkeringshoogte terecht, omdat samenwonende ouderen kosten kunnen delen. Grafiek 6 laat zien dat een kleine 70 procent van de 55-plussers het eerlijk vindt dat alleenstaanden een hogere uitkering krijgen en 15 procent er goed mee kan leven. Een minderheid van 16 procent vindt dit oneerlijk. Deze groep noemt als overwegingen dat kostenvoordelen niet altijd optreden, er uitzonderingen zouden moeten zijn

[48] *Evaluatierapport heffingskortingen en tariefstructuur (2024), Centerdata.*
[49] *Evaluatierapport heffingskortingen en tariefstructuur (2024), Centerdata.*
[50] *Commissie sociaal minimum (2023), Een zeker bestaan, Rapport I, p. 20.*
[51] *Dit getal staat bekend als de equivalentiefactor. Het CBS herijkt de equivalentiefactoren periodiek op basis van budgetonderzoeken. Zie CBS (2022), Materiële welvaart in Nederland, bijlage A Equivalentiefactoren.*
[52] *Ook de uitgavennorm voor een toereikend sociaal minimum voor AOW-gerechtigden die is berekend door de Commissie sociaal minimum kent een verhouding van 1,43 tussen paar en alleenstaande. Zie Commissie sociaal minimum (2023), Een zeker bestaan, Rapport I, p. 20.*
[53] *Commissie sociaal minimum (2023), Een zeker bestaan, Rapport I.*

(mantelzorg, aanhouden tweede huis) en dat het AOW-bedrag los zou moeten staan van de woonsituatie.

Grafiek 6: Draagvlak verschil in uitkeringshoogte AOW
Bron: Ecorys (2025), MKBA AOW – wonen en zorg.



De AOW-systematiek heeft een beperkte invloed op de leefvormkeuzes van ouderen. Het beschikbare empirische onderzoek laat zien dat op dit moment ouderen van 66-75 jaar overwegend in overeenstemming met hun voorkeur leven, waarbij niet-financiële motieven – zoals sociale aspecten en zorgbehoeften – een dominante rol spelen.[54] De verhuisbereidheid onder ouderen is over het algemeen laag. Specifieker nog; tussen 0,3 en 0,6 procent van de 3,2 miljoen ouderen die in Nederland woonachtig zijn, gaat jaarlijks samenwonen (11.000 tot 18.000 personen).[55] Voor samenwonenden en alleenstaanden zonder partner heeft een andere AOW-systematiek geen invloed op de woonstatus. De groep waarvoor een eventuele verandering relevant is, bestaat uit alleenstaande ouderen met een partner (latrelatie). In 2017 had 3 procent van de leeftijdsgroep 65 jaar en ouder een latrelatie. In 2024 is dit gestegen tot 3,5 procent.[56]

Een geïndividualiseerde AOW kan naar verwachting een beperkt aantal woningen opleveren. Bij een geïndividualiseerde AOW is het te ontvangen bedrag voor iedereen gelijk. Een dergelijke maatregel heeft – afhankelijk van de vormgeving – zeer grote budgettaire en inkomenseffecten, kan de uitvoering voor de SVB per saldo vereenvoudigen en maakt de AOW begrijpelijker voor burgers. Een neveneffect zou daarnaast kunnen zijn dat meer ouderen kunnen samenwonen, waardoor woningen vrijkomen voor andere burgers. Het schaarse beschikbare empirische onderzoek analyseert waarderingen van leefvormen of samenwoonintenties in scenario's waarin de AOW voor iedereen gelijk is. De hoogte van de AOW ligt daarbij tussen de huidige gehuwdennorm van 50 procent WML en de huidige alleenstaandennorm van 70 procent WML. De tussenvariant van 57,5 procent WML is bij benadering een budgetneutrale herverdeling van de huidige AOW-uitgaven. Het geraamde aantal vrijkomende woningen ligt, afhankelijk van de precieze vormgeving, tussen 0 en 4.000 per jaar. Dit komt overeen met enkele procenten van de landelijke bouwopgave die ongeveer 100.000 woningen per jaar bedraagt.[57] Deze ramingen zijn met forse onzekerheid omgeven.[58]

[54] *SEO (2019), Samen ouder worden? Beleidsopties voor leefvormnormen in de AOW. SEO-rapport 2019-94, p. 29.*
[55] *Ecorys (2025), MKBA AOW – wonen en zorg, tabel 5.1.*
[56] *CBS (2026), LAT-relaties bij 60-plussers. Statistische Trends. CBS heeft het cijfer voor 65-plussers apart aangeleverd.*
[57] *Programma Woningbouw (2022). Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.* programma-woningbouw.pdf
[58] *Ecorys (2025) en Been en Knoef (2026) analyseren dezelfde onderliggende dataset, maar verschillen in de toegepaste econometrische methode om het effect op de samenwoonintentie te schatten. Het geschatte effect op de samenwoonintentie is dus niet robuust.*

Tabel 5: Geraamd aantal vrijkomende woningen bij een geïndividualiseerde AOW

	UITKERING 50 PROCENT	UITKERING 57,5 PROCENT	UITKERING 70 PROCENT
SEO (2019)[59]	4.000	4.000	4.000
Ecorys (2025)[60]	0	1.300-2.400	2.000-3.500
Been en Knoef (2026)[61]	nvt	0	niet te berekenen

Een geïndividualiseerde AOW zal naar verwachting een relatief geringe invloed hebben op mantelzorg en zorgkosten. SEO becijfert dat de toename van geleverde mantelzorg tot 14 miljoen lagere zorgkosten leidt. Ecorys schat de jaarlijkse netto-maatschappelijke baten van de extra mantelzorg in op gemiddeld 5 tot 15 miljoen euro. Achter deze ramingen zitten twee cruciale veronderstellingen: (1) de nieuw te vormen tweepersoonshuishoudens zijn vergelijkbaar met bestaande tweepersoonshuishoudens, en (2) mantelzorg leidt tot substitutie van formele zorg. Recent onderzoek suggereert dat bovenstaande ramingen aan de optimistische kant zijn. Ouderen die zorg nodig hebben reageren (veel) minder sterk op een verandering van de AOW-systematiek dan ouderen die geen zorg nodig hebben. Voor de eerste groep is het zorgmotief veelal leidend voor de beslissing om wel/niet samen te wonen. Financiële overwegingen doen er dan veel minder toe.[62] Dit betekent dat de ouderen die gaan samenwonen als gevolg van de nieuwe uitkeringssystematiek waarschijnlijk overwegend mensen zijn die geen directe (lichte) zorgbehoefte hebben. Het aanbod van mantelzorg zal dan ook nauwelijks toenemen. Daarnaast laat recent onderzoek zien dat het ontvangen van mantelzorg door ouderen geen (causaal) effect heeft op hun totale zorgkosten. Deze ouderen gaan enerzijds minder vaak en in een later stadium naar het verpleeghuis, maar maken anderzijds meer gebruik van langdurige zorg thuis, huisartsenzorg en wijkverplegingszorg. Per saldo zijn hun kosten van collectief gefinancierde, formele zorg even hoog.[63]

Een objectief partnerbegrip zal naar verwachting een beperkt aantal woningen kunnen opleveren. Een objectief partnerbegrip in de AOW neemt eventuele onzekerheid van ouderen over de financiële consequenties van samenwonen weg en zou samenwonen kunnen stimuleren. De inschatting in Ecorys (2025) is dat hierdoor 1.500 tot 2.600 bestaande woningen per jaar kunnen vrijkomen voor andere burgers.[64] Dit zorgt de facto voor een verlichting van de landelijke bouwopgave van ongeveer 100.000 woningen per jaar. Aangezien het zorgmotief veel zwaarder weegt dan financiële overwegingen bij de beslissing om wel/niet samen te wonen, is het aannemelijk dat de effecten op mantelzorg en zorgkosten relatief gering zullen zijn. Een objectief partnerbegrip leidt daarnaast tot een vereenvoudiging in de uitvoering.

De overheid roomt het schaalvoordeel van samenwonen in sommige gevallen niet af. Ouderen in een meerpersoonshuishouden en ouderen die samenleven met een eerstegraads bloedverwant ontvangen de alleenstaanden-AOW van 70 procent WML, omdat zij juridisch gezien niet met gehuwden vergelijkbaar zijn. Het gaat om een kleine groep (2,3 procent van de AOW-populatie, waarvan 0,1 procentpunt deel uitmaakt van een meerpersoonshuishouden).[65] Uit onderzoek blijkt dat het verschil in behandeling tussen samenwonende paren en andere typen

[59] *SEO (2019), Samen ouder worden? Beleidsopties voor leefvormnormen in de AOW. SEO-rapport 2019-94. Deze analyse houdt geen rekening met verhuiskosten. SEO vermeldt dat 0,5 procent van de AOW-gerechtigden gaat samenwonen. Gradus (2025) gebruikt dit getal als basis voor een numerieke schatting. Zie Gradus (2025), Individualisering van de AOW en de gevolgen voor de uitvoering. Eindrapport voor Staat van de Uitvoering. Individualisering van de AOW en de gevolgen voor de uitvoering - Staat van de Uitvoering. Er is afslag van 50 procent toegepast op de raming van 8.000 (de helft van de ouderen zet hun geuite voorkeur om in een daadwerkelijke verhuizing) om de cijfers vergelijkbaar te maken met die in Ecorys (2025). Dit is ook gedaan bij de raming van het effect op de zorgkosten.*

[60] *Ecorys (2025), MKBA AOW – wonen en zorg.*

[61] *Been, J. en M. Knoef (2026 te verschijnen), AOW als obstakel tot samenwonen? Gedragsreacties van een leefvormafhankelijke AOW. Netspar Industry Paper.*

[62] *De effect van de AOW op de samenwoonintentie kan zelfs een factor 20 à 25 lager zijn; zie Been en Knoef (2026). SEO beschrijft het kleinere effect van financiële overwegingen in gevallen waarin het zorgmotief relevant is alleen in kwalitatieve termen.*

[63] *Bakx, P. et al. (2026), Informele hulp: Onderzoek in opdracht van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en het Ministerie van Financiën. Marketing & Communicatie ESHPM.*

[64] *Ecorys (2025), MKBA AOW – wonen en zorg.*

[65] *Dat deze groep zeer klein is ondanks de grote financiële prikkel om met meer dan twee personen samen te wonen, is een nog aanwijzing dat financiële motieven slechts een beperkte rol spelen bij de keuze van de samenleefvorm door ouderen. Daarbij speelt ook een rol dat veel ouderen niet bekend zijn met deze specifieke regel.*

samenwoners geen maatschappelijk draagvlak heeft. Ouderen vinden dat leden van meerpersoonshuishoudens dezelfde uitkering moeten krijgen als samenwonenden, omdat zij kosten delen. Sterker nog, zij zouden volgens ouderen zelfs eerder een lagere uitkering moeten krijgen dan samenwonenden, omdat zij met meer personen kosten delen.[66]

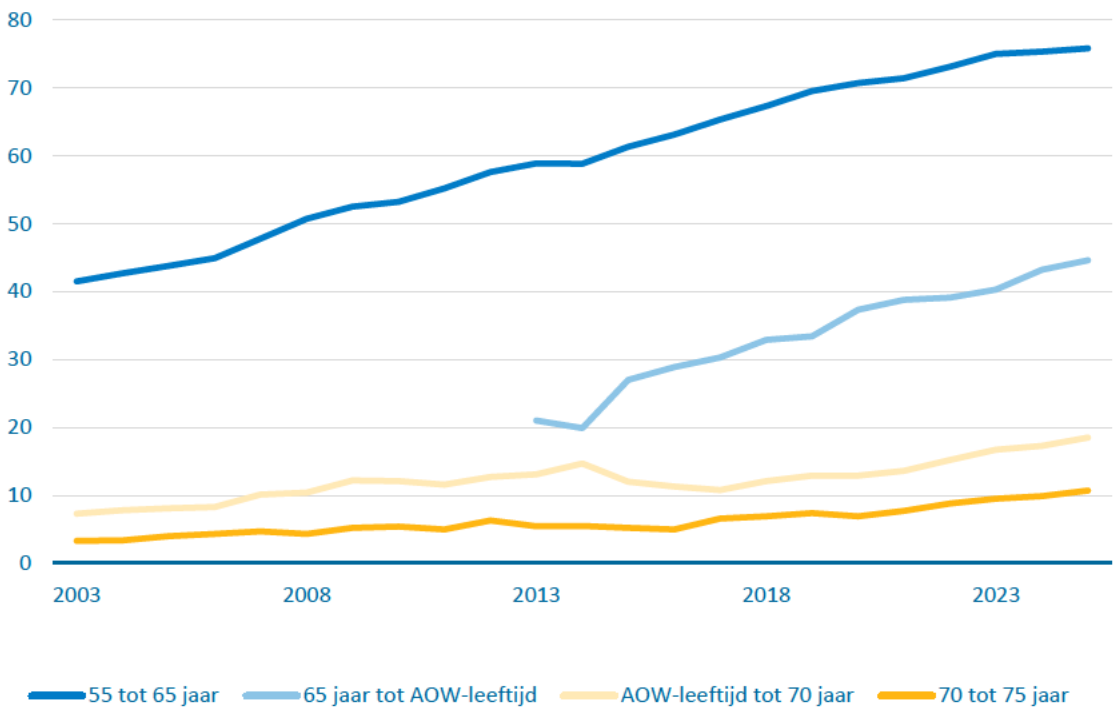
3.3 Arbeidsmarkt

Veranderingen in de vormgeving van de AOW kunnen de economische basis van de AOW versterken als de werkgelegenheid van ouderen daardoor toeneemt. De cruciale parameter is in dit verband de officiële AOW-leeftijd. Een verlaging van de AOW-uitkering heeft namelijk een verwaarloosbaar effect op de arbeidsprikkel voor ouderen en leidt er niet toe dat meer ouderen langer of meer gaan werken.[67] Het werkgelegenheidseffect van een verandering van de AOW-leeftijd hangt grotendeels af van hoeveel ouderen rond de oude AOW-leeftijd nog werken en hoe sterk ze de neiging hebben om op/rond de AOW-leeftijd met pensioen te gaan.[68] Als veel mensen al met vroegpensioen zijn gegaan of een andere socialezekerheidsuitkering hebben, is het potentiële effect op de werkgelegenheid relatief klein. Daarnaast is van belang of de nog werkende ouderen tussen de oude en de nieuwe AOW-leeftijd meer gebruik gaan maken van de regelingen voor werkloosheid, ziekte en arbeidsongeschiktheid en het sociaal vangnet. In dat geval fungeert de sociale zekerheid als een alternatieve uittreedroute. Ten slotte is het denkbaar dat cohorten voor wie het pensioen nog ver weg is, anticiperend gedrag vertonen door bijvoorbeeld meer te gaan scholen, waardoor hun gemiddelde participatiegraad op elke leeftijd toeneemt. Het budgettaire effect van een hogere AOW-leeftijd is het saldo van drie posten. Ten eerste: lagere AOW-uitgaven, doordat de uitkeringsfase korter duurt. Ten tweede: hogere uitkeringslasten voor sociale zekerheid doordat uitkeringsgerechtigden later uitstromen naar de AOW en wellicht meer ouderen instromen.[69] Ten derde: hogere premie- en belastinginkomsten door de toename van de werkgelegenheid.

De arbeidsparticipatie van 55-plussers is de afgelopen 25 jaar sterk toegenomen. De netto-arbeidsparticipatiegraad[70] steeg van 21,3 procent in 2003 naar 39,1 procent in 2025. Belangrijke fundamentele oorzaken van deze ontwikkeling zijn het gestegen opleidingsniveau van de beroepsbevolking en de toegenomen arbeidsparticipatie van vrouwen. Ook spelen institutionele veranderingen een rol, zoals de vervanging van de VUT door vroegpensioenregelingen sinds midden jaren 90, de versobering van vroegpensioenregelingen in 2006 en de stapsgewijze verhoging van de AOW-leeftijd sinds 2013. De arbeidsparticipatie ligt voor jongere cohorten op elke leeftijd hoger dan voor oudere cohorten. Ook werken er steeds meer ouderen na de AOW-leeftijd, relatief vaak in deeltijd (85 procent in 2024). In 2025 werkte 18,5 procent van de AOW-gerechtigden in de leeftijdscategorie tot 70 jaar; in 2013 was dat 13,1 procent. Van de 70-74 jarigen werkte 10,7 procent; een verdubbeling ten opzichte van 2013. De gemiddelde uittreedleeftijd (feitelijke pensioenleeftijd) van werkenden is gestegen van 61,7 jaar in 2002 tot 66,3 jaar in 2022.[71]

[66] *SEO (2019), Samen ouder worden? Beleidsopties voor leefvormnormen in de AOW. SEO-rapport 2019-94. Zie p. 32.*
[67] *CPB (2020), Kansrijk arbeidsmarktbeleid – Update uittreedleeftijd en AOW-uitkeringen.*
[68] *Rabaté, S., E.L.W. Jongen en T. Atav (2025), Increasing the retirement age: policy effects and underlying mechanisms. American Economic Journal: Economic Policy 16, 259-291.*
[69] *Het eerste effect is mechanisch van aard en staat in de literatuur bekend als passieve substitutie tussen AOW en sociale zekerheid. Het tweede effect betreft het actief gebruik van de sociale zekerheid als uittreedroute en staat bekend als actieve substitutie.*
[70] *De netto-arbeidsparticipatiegraad is het percentage mensen dat betaald werk heeft, afgezet tegen de bevolking in de leeftijdscategorie 15 tot 75 jaar.*
[71] Pensioenleeftijd in 2025 | CBS

Grafiek 7: *Netto-arbeidsparticipatiegraad 55-plussers, 2003-2025*
Bron: CBS.



De AOW-leeftijd is een belangrijk richtpunt bij de beslissing om te stoppen met werken. De verhogingen van de AOW-leeftijd sinds 2013 laten het volgende beeld zien. Ongeveer de helft van alle werkende ouderen treedt uit op de AOW-leeftijd of net hieromheen.[72] Een grote, maar krimpende groep treedt eerder uit dan de AOW-leeftijd. Tussen 2010 en 2022 slinkt deze groep van 45 naar 30 procent, mede onder invloed van de uitfasering en versobering van vroegpensioenregelingen. Een kleine, maar groeiende groep treedt uit na de AOW-leeftijd; inmiddels gaat het om meer dan 10 procent van alle werkenden. Oudere werknemers geven in enquêtes aan steeds langer te kunnen en willen doorwerken. De (gemiddelde) leeftijden die ze daarbij noemen, volgen de ontwikkeling van de AOW-leeftijd. Zelfstandigen geven consistent aan substantieel langer te kunnen en willen doorwerken dan de vigerende AOW-leeftijd.[73]

Zelfstandigen gaan later, gespreider en geleidelijker met pensioen dan werknemers. Werknemers tenderen op of rond de AOW-leeftijd de arbeidsmarkt te verlaten. Zelfstandigen hebben structureel vaker de neiging door te werken na de AOW-leeftijd en hun arbeidsuren geleidelijker af te bouwen. In 2023 was 57 procent van de werkende 67-plussers een zelfstandige, terwijl dit in de leeftijdscategorie 55-67 jaar 21 procent was.[74] Zelfstandigen treden gemiddeld 3 jaar later uit dan werknemers (65,6 jaar versus 68,5 jaar in 2022[75]). De concentratie (‘*bunching*’) van de uittreedleeftijd rond de AOW-leeftijd is voor werknemers drie keer zo groot als voor zelfstandigen. Dit verschil suggereert dat de regels rond ontslagbescherming een belangrijke onderliggende factor zijn voor het uittreedgedrag van werknemers. Werkgevers maken gebruik van de regel dat de arbeidsovereenkomst automatisch eindigt, of eenzijdig mag worden beëindigd zonder transitievergoeding verschuldigd te zijn, als de werknemer de AOW-leeftijd bereikt. Ook het feit dat ‘bunching’ meer optreedt in sectoren waarin het loon relatief sterk stijgt met de leeftijd en in sectoren

[72] *Knol, J., D. van Vuuren en T. Schwartz (2025), Zesde editie van de AOW-monitor. SEO-rapport 2025-152. Zie figuur 3.4.*
[73] *Knol, J., D. van Vuuren en T. Schwartz (2025), Zesde editie van de AOW-monitor. SEO-rapport 2025-152. Zie figuur 2.1.*
[74] *Hoeveel 67-plussers werken nog? - Nederland in cijfers 2024 | CBS*
[75] *Dit is het meest recente jaar waarvoor cijfers voor beide groepen beschikbaar zijn. De gemiddelde pensioenleeftijd van werknemers is in 2024 verder gestegen tot 66,1 jaar.* Pensioenleeftijd in 2025 | CBS

die relatief zwaar zijn getroffen in de Grote Recessie (2007-2009) wijst hierop.[76] Ook voor zelfstandigen geldt dat de uittreedleeftijd een piek vertoont bij de AOW-leeftijd. Dit suggereert dat de AOW-leeftijd als een sturende sociale norm fungeert, een verschijnsel dat eveneens in andere landen optreedt.[77]

De verhoging van de AOW-leeftijd sinds 2013 heeft niet geleid tot extra, actief gebruik van de sociale zekerheid als uittreedroute. Het empirische onderzoek naar de effecten van de verhoging van de AOW-leeftijd sinds 2013 laat de volgende patronen zien.[78] Oudere mensen die net voor de oude AOW-leeftijd nog werken, blijven werken en stellen hun uittreding uit. Ook hun eventuele (jongere) partners blijven gemiddeld genomen langer doorwerken.[79] Mensen die nog redelijk ver van de AOW-leeftijd afzitten, vertonen geen verandering in hun gedrag. Mensen die net voor de oude AOW-leeftijd een uitkering (werkloosheid, ziekte/arbeidsongeschiktheid, bijstand) hebben, tenderen in die situatie te blijven zitten, waardoor het gebruik van de sociale zekerheid op een mechanische manier toeneemt. Er vindt echter geen verkapte uittreding via de sociale zekerheid plaats (zogeheten actieve substitutie). Het saldo van lagere AOW-uitgaven, hogere uitgaven aan sociale zekerheid en hogere premie- en belastingontvangsten is duidelijk positief voor de staatskas.

Er zijn aanzienlijke verschillen in de feitelijke pensioenleeftijd tussen sociaal-economische groepen. Vrouwen treden gemiddeld eerder uit dan mannen; het verschil is meer dan een half jaar in recente jaren. Deels kan dit worden verklaard doordat werkende (samenwonende) partners de beslissing om met pensioen te gaan onderling afstemmen en vrouwen relatief vaak de jongste partner zijn. Hierdoor komt het voor dat vrouwen met pensioen gaan op of rond de AOW-leeftijd van hun oudere partner.[80] Daarnaast kunnen mensen die in deeltijd werken een minder sterke band met de arbeidsmarkt hebben, en dat zijn vaker vrouwen. De verschillen in de feitelijke pensioenleeftijd zijn ook zichtbaar tussen de verschillende opleidingsniveaus. Hogeropgeleiden treden eerder uit dan lageropgeleiden. Ongeveer 40 procent van de hogeropgeleiden treedt momenteel voor de AOW-leeftijd uit, voor de lageropgeleiden is dat ongeveer 20 procent. Hogeropgeleiden hebben gemiddeld genomen meer financiële mogelijkheden om vroegpensioen te financieren, zoals meer pensioenopbouw in de tweede pijler en meer opgebouwd vermogen in de vorm van financiële activa en een eigen huis. De piek van de uittreedleeftijd rond de AOW-leeftijd is voor werkenden met weinig vermogen anderhalf keer zo groot als voor mensen met veel vermogen.[81] Het verschil in uittreedleeftijd tussen hoger- en lageropgeleiden is de afgelopen jaren afgenomen: van ongeveer één jaar tot ruim een half jaar nu, doordat lageropgeleiden vaker eerder stoppen met werken. Mogelijk heeft de RVU[82]-drempelvrijstelling hieraan bijgedragen. RVU-deelnemers zijn relatief vaker lager of middelbaar opgeleid en minder vaak hoogopgeleid.[83] De beschikbare gegevens bieden echter geen uitsluitsel over de mate waarin de RVU-drempelvrijstelling de afname van het verschil in uittreedleeftijd verklaart. Daarbij is vanaf 2026 de beleidscontext omtrent de RVU-drempelvrijstelling gewijzigd.

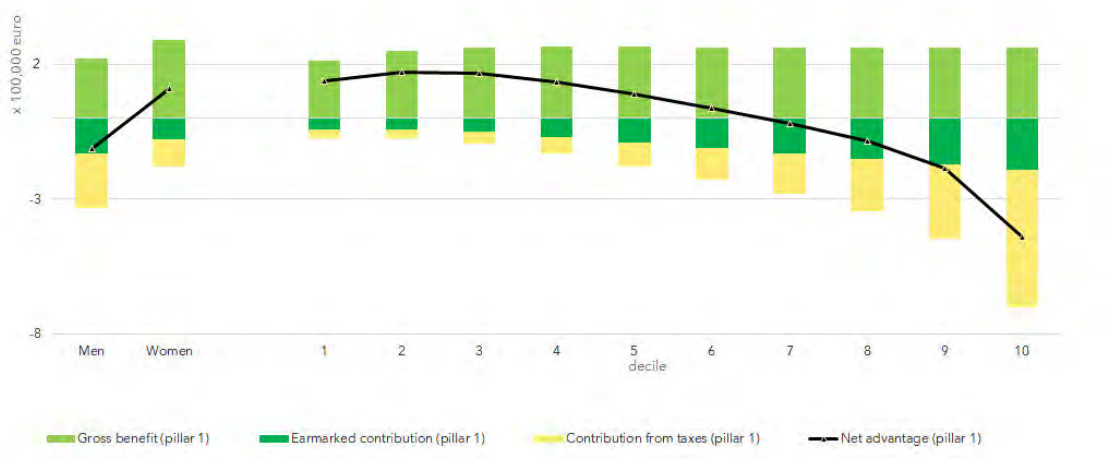
Door de uniforme AOW-leeftijd vertalen verschillen in levensverwachting zich in even grote verschillen in hoelang men van de AOW kan genieten. Het gaat hierbij om verschillen binnen een geboortecohort. De verschillen in levensverwachting op 65-jarige leeftijd zijn indicatief voor de cohorten die nu vlak voor hun pensioen staan. De verschillen in levensverwachting bij

[76] *Rabaté, S., E.L.W. Jongen en T. Atav (2025), Increasing the retirement age: policy effects and underlying mechanisms. American Economic Journal: Economic Policy 16, 259-291.*
[77] *Seibold, A. (2021), Reference points for retirement behavior: Evidence from German pension discontinuities. American Economic Review 111, 1126-1165.*
[78] *Rabaté, S., E.L.W. Jongen en T. Atav (2025), Increasing the retirement age: policy effects and underlying mechanisms. American Economic Journal: Economic Policy 16, 259-291. Knol, J., D. van Vuuren en T. Schwartz (2025), Zesde editie van de AOW-monitor. SEO-rapport 2025-152. Zie bijlage B.*
[79] *Rutten, A. T. G. J., M. G. Knoef en D. J. Van Vuuren (2025), The effect of the statutory retirement age on spousal paid employment. Journal of Pension Economics & Finance 24, 414-432.*
[80] *Rutten, A. T. G. J., M. G. Knoef en D. J. Van Vuuren (2025), The effect of the statutory retirement age on spousal paid employment. Journal of Pension Economics & Finance 24, 414-432.*
[81] *Gemeten als het verschil tussen het derde en het eerste kwartiel van de vermogensverdeling. Zie Rabaté, S., E.L.W. Jongen en T. Atav (2025), Increasing the retirement age: Policy effects and underlying mechanisms. American Economic Journal: Economic Policy 16, 259-291.*
[82] *Met de Regeling Vervroegde Uittreding (RVU) ontvangt de werknemer voor de AOW-leeftijd een uitkering van de werkgever om eerder te kunnen stoppen met werken. De werkgever hoeft over deze uitkering geen extra belasting (RVU-heffing) te betalen. Daarvoor gelden wel enkele voorwaarden, zoals een drempelbedrag.*
[83] *Knol, J., D. van Vuuren en T. Schwartz (2025), Zesde editie van de AOW-monitor. SEO-rapport 2025-152. Zie p. 16.*

geboorte zijn indicatief voor de AOW-gerechtigden in de verre toekomst. Een verhoging van de AOW-leeftijd heeft een relatief grote impact op mensen met een laag inkomen en met een laag opleidingsniveau, en dan vooral op de mannen binnen deze groep. Deze groep heeft gemiddeld genomen een slechtere gezondheid, een lagere brede inzetbaarheid en weinig financiële middelen (pensioen en eigen vermogen) om eerder te kunnen stoppen met werken. Vaak zijn zij ook al op jongere leeftijd begonnen met werken en dus met AOW-premie betalen. De ongelijke uitkomsten voor de verwachte AOW-duur tussen groepen die verschillen in inkomen en opleidingsniveau waren een belangrijk element in de discussies rond het Pensioenakkoord van 2019. In dat akkoord zijn onder andere de 2/3-koppeling tussen levensverwachting en AOW-leeftijd en een tijdelijke fiscale versoepeling van de RVU afgesproken. In oktober 2024 hebben vakbonden, werkgeversorganisaties en het kabinet het akkoord 'Gezond naar het pensioen' gesloten om te bevorderen dat zoveel mogelijk mensen gezond en werkend hun pensioen kunnen bereiken.[84] Daarin is afgesproken dat de RVU-drempelvrijstelling structureel wordt voortgezet vanaf 2026, waarbij de regelingen gerichter en beheerster worden ingezet voor werknemers die door de zwaarte van hun werk niet gezond kunnen doorwerken tot de AOW-leeftijd.

De AOW wordt sterk herverdelend gefinancierd bezien vanuit levensloopperspectief. Niet alleen het directe profijt van de AOW verschilt sterk tussen groepen die verschillen naar inkomen en opleidingsniveau, maar dat geldt evenzeer voor de financiering van de AOW. Grafiek 8 laat zien hoe de betaalde bijdragen aan de AOW (AOW-premies en belastingen) en de ontvangen AOW-uitkeringen (beide opgeteld over het hele leven) zich verhouden indien burgers worden gerangschikt naar het totale inkomen over hun levensloop. De hoogste (levensloop)inkomensdecielen betalen over het gehele leven opgeteld (veel) meer aan de AOW dan zij aan AOW-uitkeringen ontvangen. Zij hebben dus een negatief netto-profijt van de AOW. Voor de lagere inkomensgroepen geldt dat zij een positief netto-profijt hebben, ook al zijn hun AOW-ontvangsten lager vanwege een gemiddeld lagere levensverwachting. Door de maximering van de AOW-premie op 17,9 procent, wordt een steeds groter deel van de AOW-uitgaven uit belastingmiddelen betaald. Daardoor dragen huishoudens met hogere inkomens − zowel jong als oud − extra geld af om de AOW-uitgaven te dekken.

Grafiek 8: Ontvangen AOW-uitkeringen en betaalde bijdragen aan de AOW per inkomensgroep
Bron: Muns en Van Vuuren (2026).

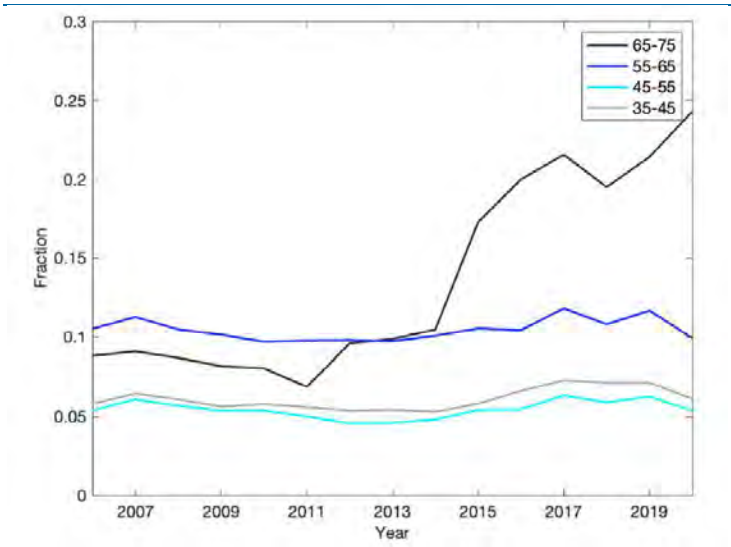


Een substantiële groep oudere werkenden heeft behoefte aan een geleidelijkere overgang van werken naar pensioen. Sinds het loslaten van de vaste AOW-leeftijd van 65 jaar geven steeds meer werknemers van 65 tot 75 jaar aan minder uren per week te willen werken (grafiek 8). Bij de andere leeftijdsgroepen is een dergelijke verandering niet zichtbaar. Meer dan een derde van de Nederlandse werknemers zou aan het eind van het werkzame leven een fase willen waarin werk en

[84] *Kamerstukken II 2024/25, 32 043, nr. 663.*

pensioen in deeltijd worden gecombineerd;[85] in plaats van abrupt met vroegpensioen te gaan (met een relatief laag pensioen) of nog een aantal jaren voltijds door te werken en dan abrupt met pensioen te gaan (met een relatief hoog pensioen).[86] Deze voorkeur past bij het standaard *life cycle*-model waarin mensen consumptie en vrije tijd relatief gelijkmatig willen verdelen over hun leven en past tevens bij de afnemende belastbaarheid die gepaard gaat met ouder worden. Als gedeeltelijk met pensioen gaan niet mogelijk is, dan kiezen ouderen eerder voor (actuarieel neutraal) vervroegd pensioen dan voor langer doorwerken. Dit suggereert dat een slim ontworpen deeltijdpensioen-optie in potentie het arbeidsaanbod van ouderen (zowel in personen als in uren) zou kunnen vergroten, vooral wanneer de AOW-leeftijd wordt verhoogd.

Grafiek 9: Percentage werknemers dat minder uren wil werken dan hun huidige aantal uren
Bron: Kantarci et al 2024.



De huidige netto-netto-koppeling belemmert de inzet van het wettelijk minimumloon als arbeidsmarktinstrument. Het WML heeft grote invloed op de lonen aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Het is daarmee een belangrijk beleidsinstrument om op een directe en zichtbare manier werken meer lonend te maken voor mensen met een relatief laag loon. In de huidige omstandigheden slaan de inkomenseffecten van een beleidsmatige verhoging van het WML, via de mechanische netto-netto-koppeling, echter voor het grootste deel neer bij de relatief grote groep AOW-gerechtigden in plaats van bij werkenden met een laag loon voor wie de verhoging is bedoeld. De koppeling ondergraaft zo de effectiviteit en bruikbaarheid van het WML als arbeidsmarktinstrument.[87] Ook het inkomensbeleid wordt gehinderd. Zo zou een hoger WML ertoe kunnen bijdragen dat toeslagen een kleinere rol in het inkomensbeleid hoeven te spelen. Een hogere AOW-uitkering gaat verder voor een groot deel naar ouderen die het niet echt nodig hebben. De overheid heeft voldoende andere instrumenten om desgewenst de koopkracht van ouderen gerichter te ondersteunen.[88] De negatieve invloed van de koppeling op de effectiviteit en bruikbaarheid van het WML zal door de verdergaande vergrijzing steeds sterker worden.

[85] *Kantarci, T., J. Been, A. van Soest en D. van Vuuren (2025), Partial retirement opportunities and the labor supply of older individuals. Labour Economics 96, 1-24.*
[86] *In het experiment, waarin* stated preferences *worden gemeten, kiezen mensen uit drie alternatieven – bijvoorbeeld tussen abrupt vroegpensioen op leeftijd 65, fulltime langer doorwerken tot 69-jarige leeftijd of doorwerken in deeltijd met deeltijdpensioen tussen de 65 en 69 jaar, gevolgd door volledig pensioen. De pensioenuitkering wordt daarbij steeds actuarieel neutraal aangepast: hoe meer/langer men werkt, hoe hoger de pensioenuitkering.*
[87] *Van Dijk, J.J., M. Gielen en A. de Groot (2025), Bevrijd het minumumloon van de ketens van de AOW (en andersom). Instituut voor Publieke Economie.*
[88] *Boonstra, W. (2025), Het is beter de AOW met rust te laten. Me Judice, 17-10-2025.*

3.4 Uitvoering van het beleid

De regelingen voor ouderen zijn over het algemeen goed uitvoerbaar. De AOW is een robuuste regeling en kent heldere voorwaarden met weinig uitzonderingen.[89] De uitvoeringskosten per AOW-gerechtigde zijn het laagst van alle regelingen die de SVB uitvoert.[90] In 2025 is het de SVB gelukt om in 100 procent van de gevallen te zorgen voor een tijdige betaling aan burgers.[91] AOW-gerechtigden geven in meerderheid (69 procent) aan tevreden te zijn met de behandeling door de SVB.[92] Tegelijkertijd blijft de tijdigheid van beschikkingen, zowel nationaal als internationaal, onder druk staan. Het niet-gebruik van de AOW is nihil.[93] Ook de ouderenkortingen en de AOW-premieheffing zijn over het algemeen goed uitvoerbaar. De loonheffing (waaronder de voor ouderen afwijkende AOW-premie) en de loonheffingskorting worden door de SVB zo veel mogelijk standaard en geautomatiseerd toegepast op de AOW-uitkering. In de definitieve aanslag inkomstenbelasting worden de toepasselijke heffingskortingen definitief vastgesteld. Dit zijn voor de Belastingdienst en de SVB eenvoudig uitvoerbare processen. Ook voor de meeste AOW-gerechtigden levert dit geen problemen op.

In een aantal situaties levert de uitvoering van de AOW relatief veel werk op voor de SVB. Het gaat dan bijvoorbeeld om de mogelijkheid vrijwillig de verzekering voor de AOW voort te zetten als men Nederland verlaat of AOW-rechten in te kopen als men in Nederland komt wonen. Een ander voorbeeld is de AOW-partnertoeslag. Dit is een extra bedrag voor ouderen die al voor 2015 AOW ontvingen en een niet-AOW-gerechtigde partner hebben die geen of weinig inkomen heeft. Hoewel de AOW-partnertoeslag in 2015 is afgeschaft, levert de regeling nog tientallen jaren werk op voor de SVB, omdat lopende uitkeringen (12.155)[94] zijn ontzien. Daarnaast zijn er vier uitdagingen die de dienstverlening in toenemende mate onder druk zetten. Het gaat dan om:

- de leefvormensystematiek in de AOW;
- de internationale dienstverlening aan ouderen door de SVB;
- de bewerkelijke uitvoering van de AIO;
- de onduidelijkheid over de toepassing van de loonheffingskorting.

3.4.1 De leefvormsystematiek in de AOW

In de meeste gevallen levert de leefvormsystematiek in de AOW geen problemen op. Vrijwel alle AOW-ontvangers zijn bekend met het doorgeven van het voeren van een gezamenlijk huishouden (96 procent), samenlevingscontract of apart wonen (96 procent), huwelijk of scheiding buiten Nederland (95 procent) en verhuizing van henzelf of partner naar het buitenland (95 procent) aan de SVB.[95] Ook bestaat bij veel mensen draagvlak voor het feit dat het AOW-bedrag voor alleenstaanden hoger is dan dat voor samenwonenden.[96]

Toch is de vaststelling van de leefvorm soms bewerkelijk en sluit deze niet altijd aan bij de beleving van ouderen. In bepaalde gevallen – als er geen objectieve criteria zijn – is het om de leefvorm te kunnen vaststellen nodig om achter de voordeur van AOW-gerechtigden te kijken.[97] De beoordeling sluit, volgens de SVB, ook niet altijd aan bij beleving van ouderen. Hierbij is het grootste misverstand dat veel mensen ervanuit gaan dat sprake moet zijn van een affectieve relatie en inschrijving op hetzelfde adres om als gezamenlijke huishouding te worden gezien. Daar komt bij dat er buiten de AOW voor andere inkomensondersteunende regelingen andere partnerdefinities (bijvoorbeeld fiscaal- en toeslagpartner) worden gehanteerd. Het is dus mogelijk dat iemand ten behoeve van de ene regeling wordt aangemerkt als alleenstaand, terwijl diegene voor een andere regeling iemands partner is. Dit kan verwarrend en moeilijk te begrijpen zijn. Het is daarmee voor

[89] *SVB, kennismakinggesprek van de SVB met de vaste Eerste Kamercommissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), 24 juni 2024.*
[90] *SVB Jaarverslag 2025.*
[91] *SVB Jaarverslag 2025*
[92] *SVB Jaarverslag 2025.*
[93] *SVB, kennismakinggesprek van de SVB met de vaste Eerste Kamercommissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), 24 juni 2024*
[94] *SVB 2e Kwartaalbericht 2026*
[95] *Kennis der Verplichtingen en gepercipieerde detectiekans, Ipsos I&O, in opdracht van Ministerie SZW, 2025*
[96] *Ecorys (2025), MKBA AOW – wonen en zorg.*
[97] *SEO (2019), Samen ouder worden? Beleidsopties voor leefvormnormen in de AOW. SEO-rapport 2019-94.*

ouderen niet altijd voorspelbaar wat de gevolgen zijn voor de AOW-uitkeringshoogte als iets in de leefsituatie verandert of zou veranderen. Dit leidt er mogelijk toe dat ouderen een drempel ervaren om samen te gaan wonen en/of mantelzorg te (gaan) verlenen (zie paragraaf 3.2).

Leefvormen in de AOW

Een volledige AOW kent op dit moment twee pensioenbedragen:
- Voor een samenwonend paar (50 procent van het netto-minimumloon);
- Voor alleenstaanden (70 procent van het netto-minimumloon).

Wanneer twee personen een gezamenlijk huishouden voeren, krijgen zij een AOW-uitkering voor samenwonenden. Hiervan is sprake als:
- de samenwonenden meerderjarig zijn;
- de AOW-gerechtigde zijn hoofdverblijf heeft in dezelfde woning als een ander persoon, én;
- als zij voor elkaar blijken zorg te dragen door middel van het leveren van een bijdrage in de huishoudkosten. Zowel financiële zorg (zoals het meebetalen aan de huur en boodschappen) als persoonlijke zorg (helpen in het huishouden, verzorging bij ziekte) tellen mee. Wanneer twee personen samenwonen die met elkaar getrouwd zijn geweest en minder dan twee jaar voor ingang van de AOW zijn gescheiden, samen een kind hebben (gehad) of een samenlevingscontract hebben, wordt een gezamenlijk huishouden aangenomen op grond van een onweerlegbaar rechtsvermoeden.

Er is een aantal uitzonderingen op deze regel waarbij samenwonenden tóch recht hebben op een AOW voor alleenstaanden. Deze uitzonderingen zijn:
- De samenwonenden zijn eerstegraads bloedverwanten (ouder/kind).
- De 'tweewoningenregel'. Indien beiden ongehuwd zijn, beiden een eigen vrij te beschikken huur- of koopwoning hebben, beiden bij de gemeente ingeschreven staan op het eigen adres en beiden de volledige kosten en lasten betalen voor de eigen woning. Voor gehuwden geldt deze uitzondering niet.
- Het meerpersoonshuishouden. Als drie of meer ongehuwde volwassenen in een huis wonen, wordt aangenomen dat dit drie individuen zijn. Dit is bijvoorbeeld als drie broers samenwonen of een ongehuwd stel met een volwassen kind. Als slechts één persoon – dan wel iedereen – bijdraagt aan het gezamenlijke huishouden, dan ontvangen zij ongehuwdenpensioen. Wanneer echter twee personen bijdragen aan het gezamenlijke huishouden, is sprake van een gezamenlijke huishouding en ontvangen zij het gehuwdenpensioen.
- De commerciële relatie. Daarbij moet de kostganger of huurder beschikken over een ruimte die zich leent voor afzonderlijke, zelfstandige bewoning. Daarnaast moet ten aanzien van huisvesting en – indien van toepassing – ten aanzien van zorg voor de geleverde prestaties worden betaald. De prijs moet in verhouding staan tot de geleverde prestaties en datgene wat in het commerciële verkeer gebruikelijk is.
- Maximaal zes maanden verblijf elders. Dit gaat om bijv. ziekenhuisopname, vakantie en tijdelijke opname in een verpleeghuis.

Ook zijn er uitzonderingen waarbij gehuwden toch recht hebben op een AOW voor ongehuwden:
- Mensen die duurzaam gescheiden leven (na een huwelijk apart zijn gaan wonen zonder te scheiden) worden als alleenstaand beschouwd. De SVB beoordeelt of er sprake is van een duurzame verbreking van de huwelijkse samenleving. In de praktijk betekent dit dat hoofdverblijf op een ander adres moet zijn en dat er geen sprake meer is van een wederzijdse zorgrelatie via kostendeling of op andere wijze.
- Indien sprake is van opname in een zorginstelling kunnen de gehuwden ervoor kiezen om als 'gehuwd' te blijven beschouwd (en een AOW voor gehuwden te blijven ontvangen) of als 'duurzaam gescheiden levend' en ontvangen zij de AOW voor ongehuwden. De keuze

voor 'duurzaam gescheiden leven' heeft als gevolg dat aan de zorginstelling (Wlz) of beschermd wonen (Wmo 2015) de hoge eigen bijdrage moet worden betaald. Bij behoud van 'gehuwden-AOW' betaalt de betrokkene de lage eigen bijdrage, die rekening houdt met de achterblijvende partner.

Casus uit de praktijk: Gescheiden van tafel en bed
Peter en Katja hebben na vele jaren huwelijk besloten te scheiden van tafel en bed. Ze zien elkaar nog regelmatig, bijvoorbeeld als ze op bezoek gaan bij hun kinderen en kleinkinderen. Ze gaan ook nog samen op vakantie. Peter vroeg de SVB om een hogere AOW, omdat hij met Katja duurzaam gescheiden leeft. Hij kreeg allemaal vragen over hoe vaak ze elkaar zagen, of ze samen op vakantie gingen en wie de rekeningen betaalt. Het verzoek werd afgewezen omdat ze niet leefden alsof ze niet waren gehuwd. Peter begrijpt er niets van. Ze hebben toch ieder hun eigen huishouden waarvoor ze de kosten moeten dragen?

3.4.2 De internationale dienstverlening door de SVB

In internationale situaties heeft de SVB te maken met veel aanvullende (internationale) wet- en regelgeving.[98] Er zijn 27 sociale zekerheidsstelsels van de Europese lidstaten en de EG-verordening (883/2004) die de toepassing van deze stelsels coördineren. Nederland heeft verder met veel andere landen buiten de EU (bilaterale en multilaterale) verdragen inzake sociale zekerheid en belastingverdragen gesloten. Veel van deze wet- en regelgeving is door de jaren veranderd waardoor de toepassing ervan in individuele situaties (specialistische) kennis en ervaring van SVB-medewerkers vergt.[99] Circa 725.000 AOW-gerechtigden ontvangen op dit moment een AOW-uitkering waarbij een internationale component aan de orde is.[100][101] Voor hen is het vaak moeilijk in te schatten welke regels van toepassing zijn, óf wat men had moeten doen om het recht op AOW te garanderen.[102] Dit kan ertoe leiden niet wordt voldaan aan de inlichtingenplicht, met mogelijke sancties en terugvorderingen tot gevolg.[103]

Casus uit de praktijk: Wonen en flexibel (thuis) werken over de grens
Fleur werkt fulltime in loondienst voor een Nederlandse werkgever en gaat met haar vrouw en kinderen net over de grens in België wonen. Zolang zij fysiek op het Nederlandse kantoor blijft werken, blijft zij in Nederland verzekerd voor de AOW en de andere volksverzekeringen. Als Fleur echter 3 dagen per week thuis gaat werken in België, dan is zij niet langer verzekerd in Nederland, maar in België. Het luistert echter nauw: Fleur kan wel verzekerd blijven in Nederland als zij maximaal 2 dagen thuiswerkt, mits zij samen met haar werkgever een uitzondering voor thuiswerken aanvraagt bij de SVB. Deze regels duizelen Fleur. Extra complex is dat binnen het gezin sprake is van verschillende (verzekerings)situaties. Haar vrouw Gloria – die niet werkt – is sinds de verhuizing niet meer verzekerd in Nederland. Zij bouwt dus geen AOW meer op.

[98] *Bijvoorbeeld het Besluit uitbreiding en beperking kring verzekerden volksverzekeringen 1999, de Wet beperking export uitkeringen en regels betreffende vrijwillige verzekering.*
[99] *Werkagenda Internationale dienstverlening SVB, 3 juni 2024*
[100] *SVB 2e Kwartaalbericht 2026.*
[101] *Burgers met een internationaal component betreft burgers die: (1) In Nederland wonen en (tijdelijk) over de grens werken, of een periode van hun leven over de grens hebben gewoond en/of gewerkt. (2) Buiten Nederland wonen en in Nederland sociale zekerheidsrechten opbouwen door (tijdelijk) wonen/en of werken in Nederland of dit hebben opgebouwd door (tijdelijk) wonen en/of werken in Nederland.*
[102] *Werkagenda Internationale dienstverlening SVB, 3 juni 2024*
[103] *Werkagenda Internationale dienstverlening SVB, 3 juni 2024*

Het vergt veel van de SVB om de ouderen met een internationale component goed en juist te bedienen. Om verzekering voor de AOW vast te stellen en het (toekomstig) recht op en de hoogte van een uitkering te bepalen, dient binnen de internationale dienstverlening vaak rekening te worden gehouden met een veelheid aan kaders. Dit betekent dat er geen volledig 'standaard' werkproces is. De gegevens op basis waarvan de verzekeringsstatus voor de AOW wordt vastgesteld, is in internationale situaties niet volledig en ook niet altijd juist. Er is dan aanvullend, vaak handmatig, onderzoek nodig. Omdat elk land haar eigen normatief kader bepaalt, zijn er verschillen in het registreren van gegevens en de inrichting van de bijbehorende administratieve systemen. Dit zorgt ervoor dat de internationale dienstverlening veel handmatig werk vereist. Ook als het uiteindelijke recht zeer beperkt is omdat de betrokkene maar een paar jaar verzekerd is geweest. Verhoudingsgewijs vraagt de internationale uitvoering veel (gespecialiseerde) capaciteit van de SVB.[104]

Het toetsen van leefvormen over de grens is vaak ingewikkelder dan in Nederland. Dit omdat de benodigde gegevens niet altijd beschikbaar zijn, bijvoorbeeld omdat partnerbegrippen in de meeste landen niet geregistreerd worden. Daarnaast worden de verschillende leefvormen die wij in Nederland kennen vaak niet als zodanig geregistreerd of niet erkend als samenleefvorm. Het onder één dak wonen van verschillende generaties (bijvoorbeeld een grootouder met een volwassen kleinkind) wordt dan bijvoorbeeld niet gezien als samenleven, terwijl volgens de Nederlandse definitie wél sprake is van het voeren van een gezamenlijke huishouding. Er is dan aanvullend (buitenlands) onderzoek nodig. De SVB is voor deze informatie in grote mate afhankelijk van de AOW-gerechtigden. Dit vraagt van de SVB relatief veel uitvoeringscapaciteit, wat leidt tot langere doorlooptijden. De tijdigheid van internationale beschikkingen blijft dan ook achter bij die van nationale (77,3 procent versus 97,3 procent).[105]

Ook kan de handhaving een uitdaging zijn door onder andere beperkte jurisdictie. Het uitvoeren van huisbezoeken is in verschillende landen, waaronder België (nr. 1 woonland met meeste AOW-gerechtigden buiten Nederland), onmogelijk. Deze landen maken bezwaar tegen de huisbezoeken, mede vanwege de grote inbreuk op de persoonlijke levenssfeer. Met landen die bezwaren hebben, zijn alternatieven afgesproken voor deze huisbezoeken. Dit alles heeft tot gevolg dat de dienstverlening aan burgers met een internationale component niet standaard en geautomatiseerd plaatsvindt.

Casus uit de praktijk: AOW in het buitenland

Layla woont in Marokko en bereikt de AOW-gerechtigde leeftijd. De laatste 50 jaar verbleef en werkte zij deels in Marokko en deels in Nederland. Om te bepalen hoe hoog de AOW-uitkering wordt, moet de SVB nagaan hoeveel jaren AOW-recht Layla heeft opgebouwd. De SVB heeft daarvoor ook informatie uit Marokko nodig. Daar kan veel tijd overheen gaan. Zolang informatie over de verzekeringstijdvakken niet beschikbaar is of op zich laat wachten, kan de SVB geen definitief AOW-pensioen toekennen aan Layla. Dat creëert financiële onzekerheid. Als Layla bovendien een aantal jaar later haar meerderjarige kleindochter in huis neemt, heeft dit invloed op de hoogte van de AOW-uitkering. Dat is niet duidelijk voor Layla. Als zij dat vergeet te melden, kan dat leiden tot terugvorderingen. Voor de SVB is het bovendien moeilijk om de leefvorm te verifiëren omdat de benodigde gegevens veelal ontbreken. Soms moet de SVB ter plekke controles op rechtmatigheid van de verstrekte uitkeringen en/of vermogensonderzoeken uitvoeren.

[104] Verkenning complexiteit en vereenvoudiging internationale dienstverlening SVB, Kamerstukken II, 2026-2027, 26448, nr. 407.
[105] *SVB Jaarverslag 2025.*

3.4.3 De bewerkelijke uitvoering van de AIO

De uitvoering van de AIO vraagt veel capaciteit en bereikt niet alle rechthebbenden. Terwijl de reguliere AOW een eenvoudige volksverzekering is, vraagt de AIO om intensieve, individuele controles op het gebied van vermogen, leefvormen en buitenlandse bezittingen. De uitvoeringskosten per AIO-ontvanger[106] behoren tot de hoogste van alle regelingen die de SVB uitvoert, namelijk € 866.[107] Desondanks beschikt de SVB in 2025 in 92,4 procent tijdig en is het de SVB gelukt om in 100 procent van de gevallen te zorgen voor een tijdige betaling aan burgers.[108] Niet alle rechthebbenden op een AIO-uitkering worden echter bereikt zoals te lezen is in paragraaf 2.3.2.

3.4.4 De onduidelijkheid over de toepassing van de loonheffingskorting

Een deel van de ouderen betaalt te veel belasting doordat zij de loonheffingskorting niet optimaal gebruiken. De loonheffingskorting (LHK) zorgt ervoor dat toepasselijke belastingkortingen op het jaarinkomen (op voorlopige basis) per maand worden uitgekeerd in plaats van in één keer na het doen van de aangifte inkomstenbelasting. Daardoor valt het maandelijkse netto-inkomen hoger uit. Voor de meeste ouderen geldt dat zij zowel een AOW-uitkering als één of meer pensioenuitkeringen hebben, en sommigen hebben ook nog looninkomen. Voor ouderen met meerdere inkomensbronnen geldt in het algemeen dat zij aangifte moeten doen om het correcte bedrag aan belastingkortingen daadwerkelijk te ontvangen. Dit omdat de loonheffingskorting maar bij één werkgever of uitkeringsinstantie op één inkomen tegelijk kan worden toegepast. Bij veel mensen bestaat hierover onduidelijkheid. Indien de loonheffingskorting niet op het hoogste inkomen wordt toegepast, leidt dit regelmatig tot niet-gebruik, naheffingen en verzilveringsproblematiek. Ongeveer 200.000 AOW-gerechtigden passen de LHK op twee of meer inkomens toe. Dit leidt in veel gevallen tot een naheffing van de Belastingdienst. Ruim 375.000 AOW-gerechtigden (waarvan 210.000 met alleen een AOW-inkomen)[109] laten de loonheffingskorting op geen enkel inkomen toepassen. Hun netto-maandinkomen valt daardoor € 200 tot € 300 lager uit dan mogelijk is. Zij dragen bij elkaar meer dan € 1 miljard aan voorheffing inkomstenbelasting af, terwijl de meerderheid waarschijnlijk helemaal geen inkomstenbelasting hoeft te betalen en een groot deel een lager bedrag dan de afgedragen loonbelasting. Als deze mensen geen aangifte doen, wordt dit niet gecorrigeerd en betalen zij onbedoeld te veel inkomstenbelasting. Het is onbekend welk deel van de afgedragen loonbelasting achteraf wordt teruggegeven op basis van aangiften. De foutgevoeligheid van de keuzes van ouderen met betrekking tot de loonheffingskorting vermindert de effectiviteit van het inkomensbeleid en kan leiden tot een hogere armoede. Er is extra inspanning nodig om bij de relevante subgroep AOW-gerechtigden onder de aandacht te brengen dat zij belastingaangifte moeten doen.

[106] *Aanvullende Inkomensvoorziening voor Ouderen (AIO) is inclusief de tijdelijke regelingen verstrekkingen gerepatrieerden Libanon, Oekraïne en medische evacués Gazastrook. In 2024.*
[107] *SVB Jaarverslag 2025.*
[108] *SVB Jaarverslag 2025.*
[109] *Indicatie heffingskorting 2023 AOW'er, memo Loonaangifteketen.*

4. Uitdagingen voor de toekomst

Samenvatting

- De Nederlandse bevolking groeit van 18 naar meer dan 20 miljoen inwoners in 2060 als gevolg van migratie en de stijgende levensverwachting. Nederland heeft te maken met een dubbele vergrijzing wat betekent dat zowel het aandeel ouderen in totaal toeneemt als het aandeel 80-plussers binnen deze groep. Ook stijgt het aandeel inwoners met een onvolledige AOW-opbouw als gevolg van migratie.
- Ondanks dat de gemiddelde levensverwachting stijgt, varieert de resterende levensverwachting naar geslacht, opleidingsniveau, inkomen en vermogen.
- Er is een toename in de mobiliteit van werknemers te verwachten door het vrij verkeer binnen de EU en als gevolg van verdere globalisering.
- De demografische ontwikkelingen, de toenemende internationalisering en veranderingen in de manier waarop mensen (samen)wonen en werken hebben gevolgen voor de overheidsfinanciën, de uitvoering van beleidsdoelstellingen en mogelijk tevens voor de realisatie daarvan.
- Vooral de uitgaven aan zorg en ook aan de AOW lopen op door de vergrijzing. De AOW vormt daarbij een grote – en tot 2040 toenemende – post op de begroting. De huidige AOW-uitgaven bedragen 4,7 procent van het bbp (circa 56 miljard). Volgens de projectie nemen de uitgaven toe tot 5,7 procent in 2040 en 5,4 procent in 2060.
- Deze toename van de AOW-uitgaven bij ongewijzigd beleid moet worden ingepast in de begroting: of het begrotingstekort en de staatsschuld lopen op, of er moet worden bezuinigd, of de lasten dienen te worden verzwaard.
- De 18e Studiegroep Begrotingsruimte heeft geadviseerd te kijken naar hervormingen binnen de meest vergrijzingsgevoelige overheidsvoorzieningen. Hoe deze extra uitgaven moeten worden ingepast in de begroting en hoe groot de gewenste omvang van de uitgaven aan de inkomensvoorzieningen voor ouderen is, is een politiek vraagstuk dat om een integrale weging vraagt.
- De druk op de (internationale) dienstverlening zal bij het huidige beleid en de huidige dienstverlening verder toenemen als gevolg van twee ontwikkelingen:
- De toename in het totaal aantal AOW-gerechtigden. In 2060 zijn dit er naar verwachting bijna 5 miljoen.
- De stijging van het aantal AIO-gerechtigden als gevolg van een toename van het aantal ouderen en het aantal mensen met onvolledige AOW-opbouw.

In dit hoofdstuk worden de belangrijkste ontwikkelingen geschetst die van belang zijn voor het beleid en het stelsel van inkomensvoorziening voor ouderen. Dit betreft de demografie (4.1) en de verdergaande internationalisering van werk en veranderende werkpatronen (4.2). Deze ontwikkelingen hebben gevolgen voor de overheidsfinanciën (4.3) en op de uitvoerbaarheid (4.4) Uitvoerbaarheid is een belangrijke randvoorwaarde voor een goed functionerend stelsel. De beschreven ontwikkelingen in 4.1 en 4.2 hebben mogelijk ook gevolgen voor de realisatie van de beleidsdoelstellingen en randvoorwaarden van het stelsel.

4.1 Demografie

Nederland wordt drukker, grijzer en gemengder. De Nederlandse bevolking groeit van 18,1 miljoen inwoners in 2026 naar verwachting meer dan 20 miljoen in 2060. De groei komt door migratie en door de stijgende levensverwachting.[110] Het aandeel ouderen (65-plussers)[111] in de

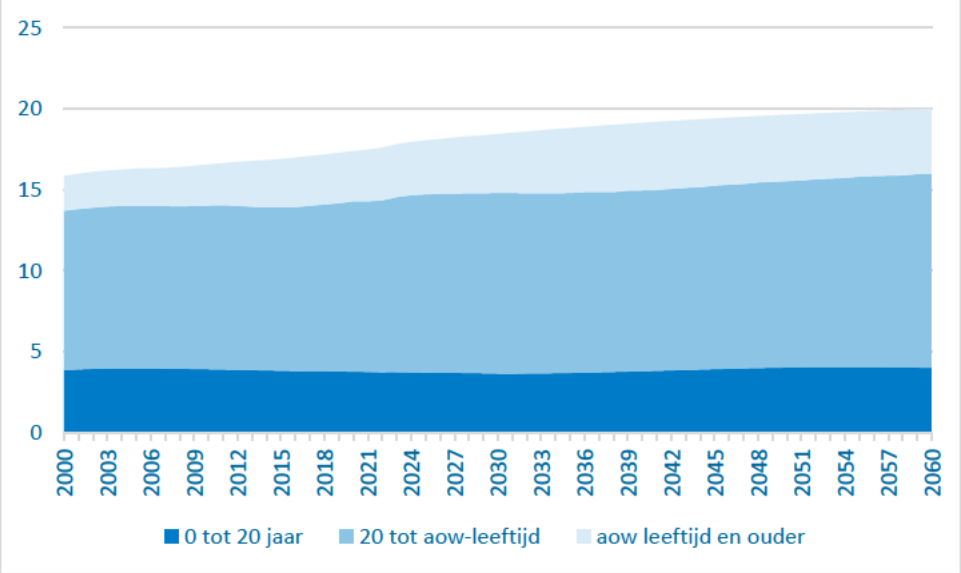
[110] *CBS – Bevolkingsprognose 2025-2070.*

[111] *In de nieuwsberichten over bevolkingsprognoses kiest het CBS voor de leeftijdsgrens van 65 jaar om daarmee de groep ouderen in kaart te brengen. Hierdoor is het mogelijk om gegevens over langere tijdsreeksen te laten zien en oude en nieuwe prognoses met elkaar te vergelijken. Ook wordt internationaal gezien 65 jaar gebruikt om ontwikkelingen met elkaar te vergelijken.*

totale bevolking stijgt van 21 procent in 2025 naar 25 procent in 2040. Daarna stagneert de groei van de groep 65-plussers, maar zet de 'dubbele vergrijzing' door. Het aandeel 80-plussers in de totale bevolking stijgt van 5 procent in 2025 naar 10 procent in 2060.[112] Het aantal huishoudens neemt toe, vooral door de groei van eenpersoonshuishoudens onder ouderen.[113] Het aandeel eenpersoonshuishoudens stijgt van 40 procent in 2025 naar 44 procent in 2060. Ook stijgt het aandeel inwoners met een migratieachtergrond van 16 procent in 2024 naar bijna 25 procent in 2060.[114] Het aandeel 65-plussers dat buiten Nederland is geboren, verdubbelt in die periode.[115]

De vergrijzing van de Nederlandse bevolking is ook zichtbaar wanneer rekening wordt gehouden met de oploop van de AOW-leeftijd. In plaats van te kijken naar 65 jaar als grens voor leeftijdsgroepen, kun je ook de exacte AOW-leeftijd per jaar als grens gebruiken, de zogenaamde dynamische AOW-leeftijd.[116] Grafiek 10 laat zien dat het aantal AOW-gerechtigden toeneemt. In 2000 waren er 2,2 miljoen AOW-gerechtigden en in 2060 zijn dit er naar verwachting ruim 4 miljoen.[117] Ook het aandeel AOW-gerechtigden in de totale bevolking neemt toe van 14 procent in 2000 naar 22 procent in 20240. In 2060 is de verwachting dat het aandeel AOW-gerechtigden 20 procent van de totale bevolking uitmaakt.

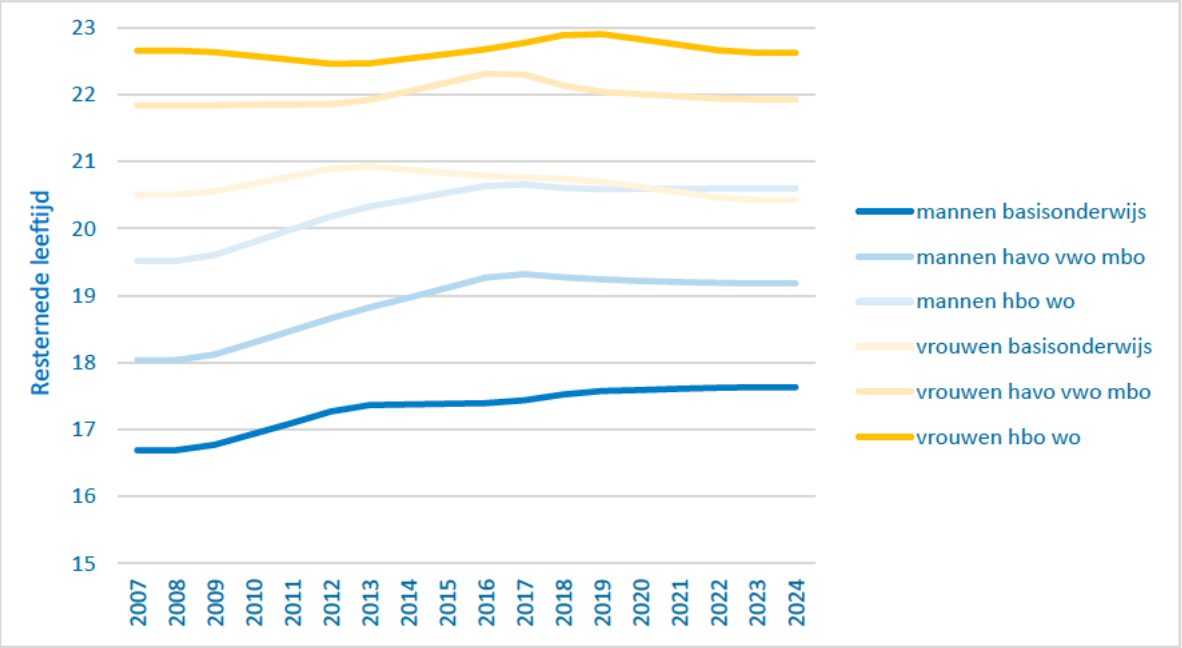
Grafiek 10: Prognose leeftijdsopbouw op basis van dynamische AOW-leeftijden (aantallen in miljoenen)
Bron: CBS



Hoewel de gemiddelde levensverwachting in Nederland toeneemt, bestaan er nog steeds aanzienlijke verschillen tussen groepen. In 2024 was de gemiddelde resterende levensverwachting voor een 65-jarige 19,9 jaar. Voor mannen was dit 18,9 jaar en voor vrouwen 20,8 jaar. De verwachting is dat de resterende levensverwachting doorstijgt naar 21 jaar in 2031 en 21,8 jaar in 2037.[118] Factoren als opleidingsniveau, inkomen en vermogen hebben invloed op de levensverwachting van 65-plussers én voor iedereen vanaf de geboorte. Grafiek 11 laat bijvoorbeeld zien dat dat mensen met een lager opleidingsniveau gemiddeld minder oud worden.[119]

[112] *CBS – Bevolkingsprognose 2025-2070; Bevolkingsopbouw, bevolking op 1 januari naar leeftijdsgroepen.*
[113] *CBS - Bevolkingsprognose huishoudens 2024-2070 via* Prognose: huishoudensgroei in de toekomst vooral door meer alleenstaanden | CBS
[114] *CBS - Verkenning Bevolking 2050 - editie 2024.*
[115] *Cijfers via CBS Statline* StatLine - Prognose bevolking; geslacht, leeftijd, herkomstland, 2024-2070
[116] *De AOW-leeftijd is tot en met 2031 officieel vastgesteld. Na 2031 is aangenomen dat de huidige regeling van de 2/3-koppeling aan de stijging van de levensverwachting blijft bestaan.*
[117] *Het CBS kijkt alleen naar mensen vanaf de AOW-leeftijd die in Nederland wonen. De prognose verschilt daar van die van de SVB waarin ook AOW-gerechtigden in het buitenland worden meegenomen.*
[118] *CBS – Prognose levensverwachting 65-jarigen via* Prognose levensverwachting 65-jarigen: 21 jaar in 2031 | CBS
[119] *Het CBS kan in de prognose van de levensverwachting onderscheid maken naar leeftijd en geslacht maar niet naar andere kenmerken zoals opleidingsniveau of inkomen.*

Grafiek 11: Resterende levensverwachting 65-jarigen (geslacht en opleidingsniveau)
Bron: bewerking van verschillende CBS-gegevens



De bevolkingsprognose geeft de ontwikkeling van de bevolking weer maar kent ook onzekerheden. De onzekerheden in de bevolkingsprognoses hebben gevolgen voor de demografische kernvariabelen. Zo kan het aantal migranten van jaar tot jaar sterk fluctueren. Ook is onzeker of de levensduur even snel blijft stijgen en het gemiddelde kindertal gelijk blijft. Vandaar dat het CBS werkt met scenario's met verschillende aannames rond geboortegetal, levensverwachting en migratiesaldo.[120] In dit IBO geldt de kernprognose 2025-2070 van het CBS als uitgangspunt. De Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050 heeft aan de hand van verschillende varianten rondom de bevolkingsprognose 2023-2070 – met alternatieve ontwikkelingen voor het migratiesaldo, het kindertal en de levensverwachting – de gevolgen voor de AOW-druk in kaart gebracht. Grafiek 12 laat de bevolkingsomvang en vergrijzingsdruk zien voor een migratiesaldo dat varieert van -20.000 tot 150.000. De AOW-druk neemt af naarmate het migratiesaldo toeneemt. De AOW-druk in 2050 daalt door toename van het aantal migranten dat onderdeel wordt van de potentiële beroepsbevolking.[121] Een belangrijke kanttekening hierbij is dat migratie geen structurele oplossing biedt voor vergrijzing. Wanneer migranten met pensioen gaan en in Nederland blijven, loopt de grijze druk immers weer op.

[120] *CBS – Dashboard bevolkingsprognose, varianten verkenning bevolking (editie 2024).*
[121] *De prognose gaat uit van 2050. Om een gebalanceerder beeld te krijgen van de gevolgen van migratiestromen voor de AOW-druk, moet er op een nog langere termijn gekeken worden als de generatie migranten in Nederland woont en met pensioen gaat.*

Grafiek 121: De invloed van variaties in het migratiesaldo op de bevolkingsomvang en AOW-druk (percentage AOW-gerechtigden/potentiële beroepsbevolking (20 jaar en AOW-leeftijd)) voor het jaar 2050
Bron: Staatscommissie Demografie 2050. Data: CBS-berekeningen op verzoek van de Staatscommissie, 2023



4.2 Internationalisering en veranderde werkpatronen

Er is een toename in de mobiliteit van werknemers merkbaar door het vrij verkeer binnen de Europese Unie en wereldwijde ontwikkelingen.[122] Dit is van belang voor de verzekeringsstatus en het (toekomstige) recht op AOW. Het traditionele idee van de grenzen van de werkplek verandert door de vooruitgang in de informatietechnologie. Werk kan nu op afstand worden uitgevoerd, thuis, bij een klant, in een koffiebar of in het buitenland tijdens een reis. Naast het groeiende aantal werknemers dat in verschillende EU-lidstaten werkt, is er een nieuwe ontwikkeling: werknemers die hun taken overal kunnen uitvoeren zolang ze toegang hebben tot het netwerk van hun werkgever. De geografische band tussen de werkplek en de fysieke gebouwen van de werkgever wordt steeds minder relevant. Deze tendens naar meer mobiliteit wordt versterkt door de toenemende flexibiliteit in de woonplaats van mensen. Mensen veranderen vaker van woonplaats door verschillende factoren, waaronder veranderingen in gezinssamenstelling (bv. na een echtscheiding of bij de vorming van nieuw samengestelde gezinnen).

Werk vindt in toenemende mate plaats in flexibele werkvormen. Ongeveer 44 procent van de actieve beroepsbevolking in de Europese Unie is actief in (een van de) verschillende vormen van flexibel werk, waaronder deeltijdwerk, contracten van bepaalde duur en werk als zelfstandige. Mensen werken bijvoorbeeld deeltijds terwijl ze ook meerdere contracten van bepaalde duur combineren. Het aantal mensen dat werk als zelfstandige combineert met korte contracten in loondienst zou in de toekomst kunnen toenemen. Met name de opkomst van platformwerk – gekenmerkt door het uiteenvallen van werktaken in opdrachten op microniveau die worden uitbesteed aan een groot aantal potentiële werknemers – vertegenwoordigt een nieuwe dimensie van flexibiliteit in werkregelingen. Flexibel werken is niet louter een tijdelijke aanpassing maar lijkt een fundamentele herstructurering van de manier waarop Europeanen werk, de balans tussen werk en privé, en economische productiviteit benaderen.[123] Deze ontwikkelingen zorgen voor bijzondere uitdagingen voor socialezekerheidsadministraties (AOW) die de verzekeringsperiodes zorgvuldig

[122] *Wonen en werken anno 2035 - Uitdagingen voor (de uitvoering van) de sociale zekerheid. Research Unit European Social Security (Instituut voor Sociaal Recht, Faculteit Rechtsgeleerdheid en Criminologische Wetenschappen, KU Leuven) in samenwerking met het European Institute of Social Security en in opdracht van de Sociale Verzekeringsbank, 2023.*
[123] *Flexible Work Across Europe in 2025: A Comprehensive Case Study, Seatsmatch 2025.*

moeten bijhouden. Omdat de activiteiten niet altijd een stabiel tijdschema hebben (vaak deeltijds en verspreid over verschillende periodes), maakt dit de administratieve taken nog ingewikkelder.

4.3 Gevolgen voor de overheidsfinanciën

De toenemende vergrijzing zet de overheidsfinanciën onder druk. De verhouding tussen AOW-gerechtigde generaties en werkzame generaties bedraagt 33 procent in 2025. In 2040 stijgt dit aantal naar 37 procent en in 2060 daalt het naar 34 procent. Met het oog op het huidige beleid en beleidsdoelen leidt de vergrijzing enerzijds tot stijgende uitgaven aan zorg en AOW en anderzijds tot stijgende belastingopbrengsten van pensioenuitkeringen en Zvw-premies. Per saldo nemen naar verwachting de collectieve uitgaven echter meer toe dan de collectieve lasten (zie tabel 6). Bij ongewijzigd beleid worden toekomstige generaties in 2060 geconfronteerd met een begrotingstekort van 7,5 procent, een staatsschuld van 126 procent, en rente-uitgaven van 3,6 procent van het bbp. Met het coalitieakkoord 'Aan de slag' loopt de staatsschuld op tot 137 procent van het bbp in 2060.[124] De schuldraming is met grote onzekerheid omgeven. Naast onzekerheid over het renteniveau in de toekomst, spelen daarbij onzekerheid over de ontwikkeling van de levensverwachting, het kindertal per vrouw en het migratiesaldo een grote rol.

Tabel 6: Geraamde overheidsbegroting voor 2025, 2040 en 2060
Bron: CPB (2025) – De Nederlandse overheidsschuld op lange termijn

	2025	2040	2060
	In procent bbp		
Collectieve netto-uitgaven	**40,3**	**44,7**	**50,2**
w.v. AOW	4,7	5,7	5,4
w.v. Zvw	5,1	6,2	7,1
w.v. Wlz	3,0	3,5	7,5
w.v. Rente	0,7	1,8	3,6
Collectieve lasten	**38,2**	**40,9**	**42,7**
w.v. Zvw-premie	4,6	5,7	6,6
w.v. Belastingen op pensioenuitkeringen	2,2	3,0	3,1
Overheidssaldo	**-2,1**	**-3,8**	**-7,5**
Overheidsschuld	**45**	**64**	**126**

In vergelijking met veel andere landen zijn de Nederlandse netto-uitgaven voor inkomensvoorzieningen voor ouderen minder gevoelig voor vergrijzing. Het Nederlandse omslagstelsel financiert alleen een minimumuitkering, die ook rekening houdt met de voordelen van samenwonen. Vanwege de omkeerregel zorgen oudere generaties voor meer belastinginkomsten over hun pensioenuitkeringen. Tevens is de AOW-leeftijd deels gekoppeld aan de ontwikkeling van de gemiddelde levensverwachting. Hierdoor is de AOW relatief minder gevoelig voor vergrijzing dan uitgaven aan de curatieve en langdurige zorg.

Desondanks wordt ook Nederland bij ongewijzigd beleid geconfronteerd met hogere collectieve uitgaven voor de inkomensvoorziening van ouderen door de vergrijzing. De 18e Studiegroep Begrotingsruimte wijst in haar rapport op de vergrijzing en de gevolgen voor de economie en de begroting.[125] De Studiegroep adviseert dan ook te kijken naar hervormingen binnen de meest vergrijzingsgevoelige overheidsvoorzieningen. Vooral de uitgaven aan zorg en ook aan de AOW lopen op door de vergrijzing.

[124] *CPB (2026) Analyse Coalitieakkoord 2026-2030.*
[125] *Studiegroep Begrotingsruimte. (2025). De toekomst begint nu (18e Advies Studiegroep Begrotingsruimte). Ministerie van Financiën / Rijksoverheid.*

De AOW vormt een grote en toenemende post op de begroting. De huidige AOW-uitgaven bedragen in 2025 4,7 procent bbp (ca. 56 mld.). Daarnaast wordt de begroting voor 0,5 procent bbp belast door de fiscale ouderenkortingen. De AOW-uitgaven nemen volgens de projectie toe tot 5,7 procent bbp in 2040 en 5,4 procent bbp in 2060. Op het hoogste punt gaat het dan om 12 miljard euro per jaar extra ten opzichte van 2025.[126] Deze toename komt door de toename in het aantal ouderen en door de stijging van het aandeel eenpersoonshuishoudens. Laatstgenoemde zorgt voor hogere uitgaven aan de AOW door de hogere uitkering voor alleenstaanden.[127] Sinds de jaren 80 bewegen de AOW-uitgaven rond 5 procent van het bbp, ondanks de vergrijzing. Dat is een gevolg van beleidskeuzes – onder meer de beperkte indexatie van het minimumloon in de jaren 80 – en een (gedeeltelijke) koppeling van de AOW-leeftijd en de levensverwachting sinds 2013. De hervorming van de AOW-leeftijd heeft naar grove schatting een oploop van de AOW-uitgaven voorkomen van structureel ongeveer 12 miljard euro per jaar in 2060.[128] Daarnaast heeft de hogere arbeidsparticipatie ervoor gezorgd dat de AOW-uitgaven relatief constant bleven als aandeel van het bbp.

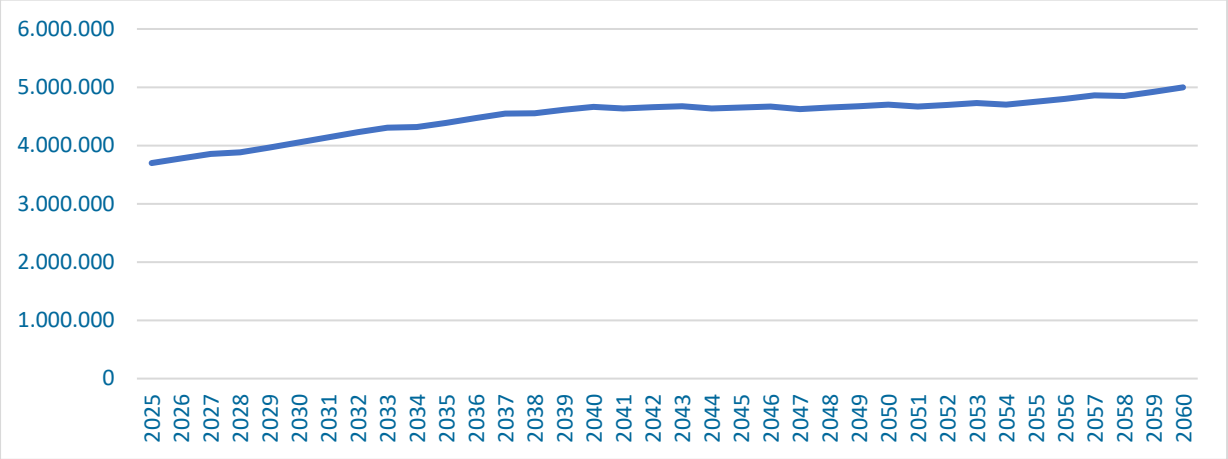
De gewenste omvang van de uitgaven aan de inkomensvoorzieningen voor ouderen is een politiek vraagstuk dat om een integrale weging vraagt. Het is uiteindelijk aan de politiek om binnen de overheidsbegroting doelen en belastingmiddelen integraal te wegen, en daarbij de houdbaarheid van de hele begroting en de lastenverdeling tussen de generaties te betrekken. De hierboven genoemde toename van de AOW-uitgaven bij ongewijzigd beleid moet worden ingepast in de begroting: of het begrotingstekort en de staatsschuld lopen op, of er moet worden bezuinigd, of de lasten dienen te worden verzwaard. De manier waarop en het moment zijn aan de politiek, maar uiteindelijk vergt dit expliciete besluitvorming.

4.4 Gevolgen voor de uitvoering van het beleid

De druk op de (internationale) dienstverlening zal verder toenemen. Vergrijzing, een krappe arbeidsmarkt, toenemende internationalisering en veranderingen in de manier waarop mensen (samen)wonen en werken, zullen de druk op de (internationale) dienstverlening verder verhogen. In 2040 is er een recordaantal ouderen met een AOW- en/of een AIO-uitkering. Het aantal AOW-gerechtigden in Nederland groeit in 2040 uit tot 4,7 miljoen. Na 2040 stijgt het aantal AOW-gerechtigden door. In 2060 zijn er naar verwachting bijna 5 miljoen AOW-gerechtigden. De stijging van het aandeel eenpersoonshuishoudens (van 38 naar 44 procent) zorgt voor hogere uitgaven aan de AOW door de hogere uitkering voor alleenstaanden.[129] De stijging in absolute zin vraagt op basis van de huidige manier van dienstverlening om meer inzet van capaciteit.

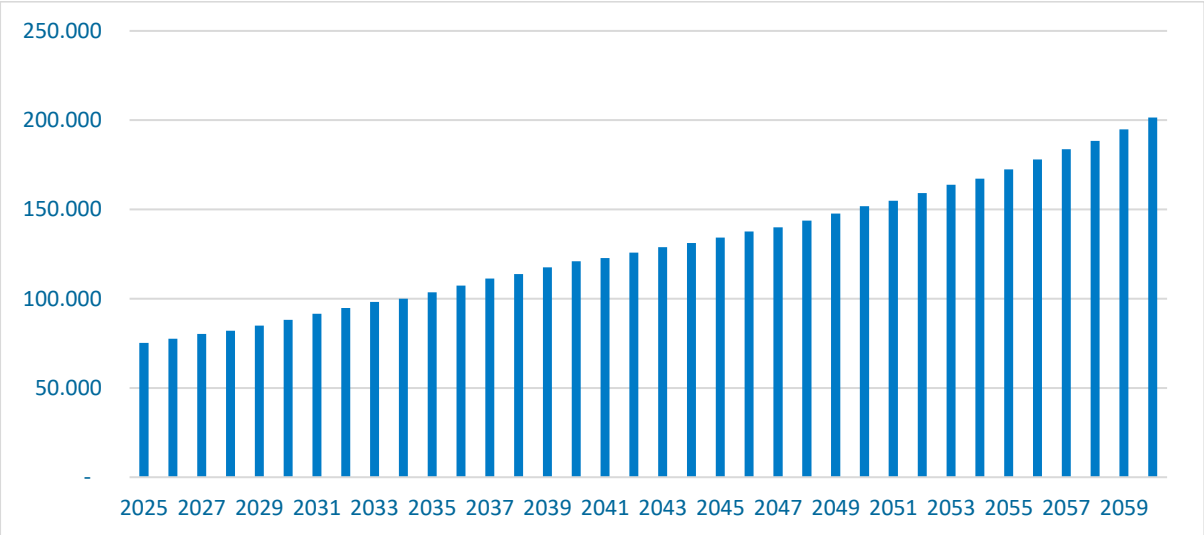
[126] *In prijzen 2025.*
[127] *Raming aantal AOW-gerechtigden 2025-2060. Bron: SVB (ontvangen februari 2026).*
[128] *CPB (2021) – KiK 2022-2025. Bedrag is gebaseerd op de maatregel van de SP om de AOW-leeftijd te verlagen naar 65 in 2023.*
[129] *Aandeel AOW-gerechtigden met een uitkering van 50 procent en 70 procent. Bron: SVB (data ontvangen februari 2026).*

Grafiek 13: Raming aantal AOW-gerechtigden 2025-2060
Bron: SVB (ontvangen februari 2026)



Het aantal AIO-gerechtigden neemt toe door vergrijzing maar ook doordat het percentage AOW-gerechtigden met een onvolledige opbouw blijft toenemen. Op dit moment hebben bijna 700.000 AOW-gerechtigden een onvolledige opbouw[130]: dit gaat om 19 procent van alle AOW-gerechtigden. De SVB verwacht dat dit in 2060 1,4 miljoen mensen zijn: zo'n 28 procent van alle AOW-gerechtigden. Hierdoor neemt het beroep op de AIO extra toe. Waar in 2026 ongeveer 2,1 procent van het totale aantal AOW-gerechtigden in Nederland een AIO-uitkering ontvangt[131], verwacht de SVB dat dit in 2060 circa 5 procent zal zijn (201.000 AIO-gerechtigden).[132] Dit vraagt van de SVB met de huidige wetgeving en dienstverlening nog meer intensieve, individuele controles op het gebied van vermogen, leefvormen en buitenlandse bezittingen. Daar komt bij dat met de toename van het aantal AOW-gerechtigden met onvolledige opbouw het risico bestaat dat ook de groep ouderen die mogelijk recht heeft op AIO maar daar geen gebruik van maakt, toeneemt. Dit kan de realisatie van de beleidsdoelstelling 'het voorkomen van armoede' onder druk zetten.

Grafiek 14: Prognose van het aantal AIO-gerechtigden 2025-2060
Bron: SVB (ontvangen februari 2026)



[130] *2e Kwartaalbericht SVB 2026.*
[131] *2e Kwartaalbericht SVB 2026.*
[132] *Raming aantal AOW-gerechtigden 2025-2060. Bron: SVB (ontvangen februari 2026).*

Daarnaast verwacht de SVB een forse toename van het aantal aanvragen uit het buitenland.[133] Uit onderzoek van de KU Leuven[134] naar wonen en werken anno 2035 blijkt dat er de laatste jaren een duidelijke toename zichtbaar is in de mobiliteit van werknemers. Deze ontwikkeling is versneld door de COVID-19-pandemie en de digitalisering/mogelijkheden tot mobiel werken en zet zich verder door richting de toekomst. Het werkpatroon van de toekomstige generaties AOW-gerechtigden zal er dus anders uitzien: de AOW-gerechtigden in 2040 zijn de vijftigers van nu. Deze groep woont en/of werkt al vaker (tijdelijk) over de grens dan de groep vijftigers in de voorgaande jaren. Trekken we dit door richting 2050, dan zal het aandeel dat (tijdelijk) over de grens heeft gewerkt nog verder toenemen.[135] Dit legt een verdere druk op de uitvoering aangezien de dienstverlening aan AOW-gerechtigden in het buitenland arbeidsintensiever is dan die aan AOW-gerechtigden met een internationale component, woonachtig in Nederland.[136]

De toenemende druk op de dienstverlening raakt ook (toekomstige) ouderen. Vanwege migratie en internationalisering zullen, bij ongewijzigd beleid en de huidige uitvoeringspraktijk, meer (toekomstige) ouderen te maken krijgen met complexe regelgeving waarbij de dienstverlening aan deze ouderen mogelijk onder druk komt te staan. Denk hierbij aan de tijdigheid van beschikkingen en betalingen waardoor ouderen niet tijdig over de uitkering kunnen beschikken. Dit kan betekenen dat het streven om armoede onder ouderen te voorkomen onder druk komt te staan. Het ministerie van SZW en de SVB hebben in reactie op deze toenemende druk daarom samen verkend met welke handelingsperspectieven ze hen, nu en in de toekomst, tegemoet kunnen komen.[137] Gedurende de verkenning is onder meer gekeken naar wat de SVB zou kunnen doen en waar vereenvoudiging van wet- en regelgeving een bijdrage kan leveren. Hieruit bleek allereerst dat een zekere mate van complexiteit inherent is aan de internationale gevalsbehandeling en dat er niet één oplossing bestaat om de internationale dienstverlening minder complex en arbeidsintensief te maken. Tegelijkertijd kan de optelsom van meerdere aanpassingen daar wel aan bijdragen.

[133] *Werkagenda Internationale dienstverlening SVB, 2024.*
[134] *Wonen en Werken anno 2035: Uitdagingen voor (de uitvoering van) sociale zekerheid. Een onafhankelijk onderzoek van de KU Leuven in samenwerking met het European Institute of Social Security (EISS), in opdracht van de Sociale Verzekeringsbank, 2024.*
[135] *Werkagenda Internationale dienstverlening SVB, 2024.*
[136] *Werkagenda Internationale dienstverlening SVB, 2024.*
[137] Verkenning complexiteit en vereenvoudiging internationale dienstverlening SVB, Kamerstukken II, 2026-2027, 26448, nr. 407.

5. Conclusies en beleidsopties

Samenvatting

- De Nederlandse inkomensvoorziening voor ouderen bereikt de eerste doelstelling 'het voorkomen van armoede' ruimschoots. Het armoedepercentage onder Nederlandse ouderen is zeer laag. De AOW speelt hierbij een cruciale rol.
- Desondanks zijn er specifieke groepen ouderen met een verhoogd risico op armoede. Dit betreft vooral ouderen met een onvolledige AOW-opbouw die weinig of geen aanvullend pensioen hebben en ouderen met een jongere partner die een laag inkomen heeft.
- Door de Wet proactieve dienstverlening en vereenvoudiging van de toepassing van de loonheffingskorting kan het armoederisico gericht verder worden verlaagd.
- Ook de tweede doelstelling 'het bijdragen aan een evenwichtig consumptiepatroon voor en na pensionering' wordt ruimschoots behaald. Deze uitkomst is toe te schrijven aan het bredere pensioenstelsel, de fiscale behandeling van AOW-gerechtigden en het beleid rond vermogensvorming. Binnen dit grotere geheel zorgt de AOW in combinatie met de AIO als basisvoorziening voor een substantiële en stabiele inkomensbron voor ouderen.
- Uit de analyse blijkt dat burgers relatief veel bestedingsruimte verschuiven naar de pensioenfase die uiteindelijk vaak niet of in geringe mate wordt benut. Deze verschuiving gaat ten koste van de bestedingsruimte tijdens hun werkzame leven.
- De huidige AOW-uitgaven bedragen 4,7 procent van het bbp (circa 56 miljard). De AOW-uitgaven nemen naar verwachting toe tot 5,7 procent in 2040 en 5,4 procent in 2060. Bij ongewijzigd beleid moet deze toename worden ingepast in de begroting.
- Door minder collectieve middelen te richten op de pensioenfase van burgers kunnen de overheidsfinanciën verbeteren zonder dat de doelen van het bredere inkomensstelsel onder druk komen te staan.
- Het ligt niet in de rede om de goed functionerende basisregelingen van de inkomensvoorziening (de AOW en de AIO) ingrijpend te herstructureren. Deze regelingen zijn effectief en over het algemeen goed uitvoerbaar en uitlegbaar.
- De beleidsinstrumenten om de verdeling van de bestedingsruimte over de levensloop te beïnvloeden, liggen goeddeels buiten de inkomensvoorziening voor ouderen. Voorbeelden zijn de fiscale behandeling van pensioensparen en het eigen huis.
- Bij aanpassingen van de inkomensvoorziening ligt het voor de hand om eerst te kijken naar fiscale maatregelen, zoals aanpassingen van de AOW-premievrijstelling en de ouderenkortingen.
- Bij aanpassingen van de (niet-fiscale) inkomensregelingen voor ouderen hebben beleidsopties die of een vereenvoudiging of lagere uitgaven opleveren de voorkeur.
- Om de uitvoerbaarheid van de inkomensvoorziening in de toekomst te kunnen waarborgen, is vereenvoudiging nodig. Vereenvoudiging betekent in de praktijk het zetten van vele (kleine) stappen, zowel buiten als binnen de inkomensvoorziening voor ouderen.

Dit hoofdstuk gaat in op de conclusies van het onderzoek en vertaalt deze in mogelijke beleidsopties om de inkomensvoorziening voor ouderen te verbeteren. Paragraaf 5.1 bespreekt de belangrijkste conclusies van het IBO en paragraaf 5.2 behandelt een aantal beleidsopties die overwogen zouden kunnen worden, gegroepeerd in drie clusters.

5.1 Conclusies

Het stelsel van de inkomensvoorziening voor ouderen bereikt de doelstelling 'het voorkomen van armoede' ruimschoots. Het armoedepercentage onder Nederlandse ouderen is zeer laag. De AOW speelt hierin een cruciale rol. De hoogte van de netto-AOW ligt immers boven

het sociaal minimum, waardoor ouderen die alleen een volledige AOW-uitkering hebben normaliter niet onder de armoedegrens komen. Daarnaast voorziet de vangnetregeling voor ouderen, de AIO, in een inkomen dat hoger is dan het sociaal minimum dat geldt voor burgers onder de AOW-leeftijd.

Wel zijn er specifieke groepen ouderen met een verhoogd risico op armoede. Dit betreft vooral ouderen met een onvolledige AOW-opbouw die weinig of geen aanvullend pensioen hebben en ouderen met een jongere partner die een laag inkomen heeft. Er zijn verschillende redenen waarom ouderen in armoede leven. Vaak liggen de achterliggende factoren, zoals het niet-gebruik van de diverse toeslagen en hoge uitgaven aan huur en energie, buiten de scope van dit IBO. Binnen het stelsel kunnen twee aanpassingen in de uitvoeringspraktijk het armoederisico gericht verder reduceren. Deze richten zich op het niet-gebruik van de AIO en de suboptimale keuzes van ouderen met betrekking tot de loonheffingskorting. Met de Wet proactieve dienstverlening wordt het mogelijk om beter in beeld te krijgen welke mensen potentieel recht hebben op AIO en hen vervolgens gericht te benaderen. De wet treedt naar verwachting in werking per 1 januari 2027. Verder kan een vereenvoudiging van de toepassing van de loonheffingskorting voorkomen dat kwetsbare ouderen onbedoeld te veel inkomstenbelasting betalen en dus onnodig een verhoogd risico op armoede lopen. Het gaat daarbij om forse bedragen (€ 200 tot € 300 per maand) voor een groep van potentieel meer dan 200.000 ouderen met alleen AOW. Ook voor de 165.000 ouderen die naast de AOW nog ander inkomen hebben en de loonheffingskorting niet laten toepassen, geldt dat een deel waarschijnlijk onbedoeld te veel inkomstenbelasting betaalt. Theoretisch zou de armoede onder ouderen nog verder kunnen worden verlaagd door een verruiming van de bestaande regelingen. De IBO-werkgroep acht deze beleidsrichting in de huidige setting minder opportuun, gelet op de zeer lage armoede onder ouderen en de aanzienlijke nadelen van de maatregelen. Een voorbeeld is een generieke verhoging van de AOW. Dit brengt hogere budgettaire kosten met zich mee en de inkomenssteun is ondoelmatig, omdat ook ouderen die niet in armoede leven en over voldoende inkomen beschikken een hogere uitkering ontvangen.

Ook de tweede doelstelling 'bijdragen aan een evenwichtig consumptiepatroon voor en na pensionering' wordt ruimschoots bereikt. De meeste ouderen kunnen goed of zeer goed rondkomen. Deze uitkomst is toe te schrijven aan het bredere pensioenstelsel met de diverse pijlers, de fiscale behandeling van AOW-gerechtigden en het beleid rond vermogensvorming. Binnen dit grotere geheel zorgt de AOW (en de AIO) als basisvoorziening voor een substantiële en stabiele inkomensbron voor ouderen. Deze helpt burgers bij het realiseren van een evenwichtig consumptiepatroon, zowel bij de overgang van werk naar pensioen als tijdens de pensioenfase zelf. Bij dit gunstige beeld van de pensioenfase past een kanttekening. De analyse laat zien dat ouderen naarmate ze ouder worden steeds minder uitgeven. Dat komt niet doordat hun inkomen te laag is, maar omdat hun voorkeuren en behoeften veranderen. Hun geldzorgen nemen af. Verder beschikken ouderen gemiddeld genomen over grote vermogens, waaronder veelal een eigen huis, en de meeste huishoudens teren daar tijdens de pensioenfase nauwelijks op in. Dit is mede het gevolg van beleid dat vermogensopbouw via het eigen huis en pensioen bevordert.[138] Burgers schuiven dus relatief veel bestedingsruimte naar de pensioenfase, die uiteindelijk vaak niet of in geringe mate wordt benut. Deze verschuiving gaat ten koste van de bestedingsruimte tijdens hun werkzame leven.

Door minder collectieve middelen, direct en indirect, te richten op de pensioenfase van burgers kunnen de overheidsfinanciën verbeteren, zonder dat de doelen van het bredere inkomensstelsel voor ouderen onder druk komen te staan. Ramingen van het CPB laten zien dat vanwege de vergrijzing het begrotingstekort, de staatsschuld en de rentelasten richting 2060 oplopen. De AOW is een grote en tot 2040 toenemende post op de begroting. De huidige AOW-uitgaven bedragen 4,7 procent van het bbp (circa 56 miljard euro) en de ouderenkortingen kosten 0,5 procent aan gemiste inkomsten. Volgens de projectie stijgen de AOW-uitgaven tot 5,7 procent in 2040 en 5,4 procent in 2060. Bij deze stijging dient bedacht te worden dat de huidige 2/3-koppeling van de AOW-leeftijd aan de gemiddelde levensverwachting de impact van de vergrijzing

[138] *Zie het IBO Pensioenopbouw in balans (2024) en IBO vermogensverdeling (2022).*

op de overheidsfinanciën al in belangrijke mate dempt. Hoewel de kosten van de curatieve en langdurige zorg harder toenemen, betekent ongewijzigd beleid bij de AOW toch dat deze kosten worden doorgeschoven naar toekomstige generaties. Tegen deze achtergrond is het van belang niet alleen te beoordelen of de uitgaven aan inkomensvoorzieningen voor ouderen op korte termijn betaalbaar worden geacht, maar ook hoe de lasten en baten over generaties zijn verdeeld.

Het ligt niet in de rede om de goed functionerende basisvoorziening van het stelsel, de AOW en de AIO, ingrijpend te herstructureren. Deze regelingen zijn effectief qua armoedebestrijding en leggen een stevige basis in het oudedagsinkomen. Bovendien zijn de regelingen grosso modo goed uitvoerbaar en uitlegbaar, ook in vergelijking met andere landen. De AOW is robuust en kent weinig variabelen, en heeft mede om die reden een groot maatschappelijk draagvlak. Veel mensen beschouwen de AOW als een belangrijke sociale verworvenheid waarop men vertrouwt en die (financiële) zekerheid biedt. Door de eenvoud van de regeling zijn de uitvoeringskosten laag. Ook in de gesprekken die de IBO-werkgroep heeft gevoerd, werd steeds het belang benadrukt van een stabiele, voorspelbare en begrijpelijke basisuitkering voor alle burgers na pensionering.

De analyse levert een aantal richtinggevende overwegingen op bij het aanpassen van het stelsel van de inkomensvoorziening voor ouderen. Allereerst is van belang dat de beleidsinstrumenten om de verdeling van bestedingsruimte over de levensloop te beïnvloeden vooral buiten het stelsel liggen. Daarbij gaat het onder andere om de fiscale behandeling van pensioensparen en de eigen woning. Indien binnen de inkomensvoorziening voor ouderen naar besparingen wordt gezocht, ligt het voor de hand dit in eerste instantie via de fiscale regelingen te realiseren, zoals aanpassingen van de AOW-premievrijstelling en de ouderenkortingen. Dit is de eenvoudigste route en heeft als voordeel dat lage inkomens kunnen worden ontzien of er zelfs op vooruit kunnen gaan, zonder aanpassingen van het stelsel die de uitvoering complexer maken. In het geval van aanpassingen van de (niet-fiscale) inkomensregelingen voor ouderen zijn beleidsopties die of een vereenvoudiging of lagere uitgaven opleveren de eerste keus. Het IBO heeft hiervoor een aantal beleidsopties uitgewerkt (zie paragraaf 5.2). Voor de volledigheid heeft het IBO ook een aantal beleidsopties ontwikkeld die de basisvoorziening toch complexer maken zonder dat daar verhoudingsgewijs grote voordelen tegenover staan. Het gaat dan bijvoorbeeld om de AOW-uitkering afhankelijk te maken van het aanvullend pensioeninkomen of het vermogen, of het invoeren van een flexibele aanvangsdatum in de AOW. Tot slot is bij het aanpassen van de regelingen relevant dat AOW-gerechtigden verschillend kunnen worden geraakt, afhankelijk van waar zij wonen. Fiscale maatregelen raken alleen ouderen die in Nederland wonen; ouderen die in het buitenland hun AOW genieten, vallen onder het belastingstelsel van hun woonland. Aanpassingen van de AOW-regeling treffen alle ouderen omdat de AOW-uitkering exporteerbaar is. Aanpassingen van de AIO-regeling raken alleen ouderen die in Nederland wonen.

Om de uitvoerbaarheid van het stelsel in de toekomst te waarborgen, is vereenvoudiging nodig. Hoewel het stelsel nu goed uitvoerbaar is, laat dit IBO zien dat er verschillende knelpunten zijn die, in combinatie met de toenemende vergrijzing en internationalisering, de uitvoering in de toekomst onder druk kunnen zetten. Het gaat dan vooral om de leefvormsystematiek die zowel bij de vaststelling van het AOW-recht als bij de handhaving daarvan veel capaciteit van de SVB vraagt. Ook is het soms noodzakelijk om onderzoek te doen naar, en inbreuk te maken op, de persoonlijke leefsituatie van ouderen. Dit speelt met name in situaties waarbij mensen in het buitenland hebben gewerkt of gewoond, of nog steeds wonen. Deze gevallen zullen steeds vaker gaan voorkomen en de druk op de (internationale) dienstverlening verder vergroten. Dit onderstreept de noodzaak om de uitvoering te vereenvoudigen en te blijven monitoren wat de SVB nodig heeft om aan de uitdagingen van vergrijzing en internationalisering het hoofd te bieden.

Sommige opties voor het verbeteren en vereenvoudigen van de uitvoering liggen buiten de scope van dit IBO. Deze mogelijkheden zijn niettemin van groot belang voor een toekomstbestendige uitvoeringspraktijk. Te denken valt aan:

- vereenvoudigingen en aanpassingen in de interne uitvoeringspraktijk van de SVB, zoals automatisering, gebruik van AI en het opleiden van personeel;
- verbetering van de internationale gegevensuitwisseling;
- vereenvoudiging en aanpassing van Europese wet- en regelgeving en (bilaterale) verdragen, waarbij de gevolgen van gemaakte afspraken voor de uitvoeringspraktijk zwaarder moeten gaan wegen.[139]

Vereenvoudiging betekent in de praktijk het zetten van vele (kleine) stappen, die beperkt kunnen bijdragen aan een lagere uitvoeringslast. Een eenvoudige, op zichzelf staande oplossing voor een toekomstbestendige uitvoering is niet voorhanden. Dit vraagt om een combinatie van verschillende aanpassingen, waarbij het realistisch is te accepteren dat een zekere mate van complexiteit in de uitvoeringspraktijk en de internationale gevalsbehandeling onvermijdelijk zal zijn. Een stap die nu genomen kan worden om tot vereenvoudiging te komen, is het objectiveren van het partnerbegrip.[140] Dit verlicht de binnenlandse uitvoeringspraktijk, en in enige mate ook de internationale uitvoeringspraktijk. De handelingsruimte om de toenemende druk op de internationale uitvoering tegen te gaan, wordt echter beperkt door de afhankelijkheid van samenwerking met buitenlandse partijen en de afspraken in verdragen. Bezien vanuit het perspectief van de uitvoeringspraktijk biedt de individualisering van de AOW een fundamentele oplossing voor de uitvoeringsproblematiek die samenhangt met de leefvormsystematiek. Deze vergaande beleidsoptie heeft verschillende nadelen. Ze leidt, afhankelijk van de vormgeving, tot een grote uitgavenstijging of grote inkomenseffecten en/of lange en mogelijk complexe overgangstrajecten die de uitvoering langdurig extra belasten.

Het onderzoek heeft ook enkele inzichten opgeleverd die geen directe relatie hebben met de centrale doelstelling van dit IBO, maar wel relevant zijn voor de bredere beleidscontext. Een van de bevindingen is dat de uniforme AOW-leeftijd leidt tot aanzienlijke verschillen in hoelang groepen die verschillen in inkomen en opleidingsniveau van de AOW kunnen profiteren. De achterliggende oorzaak is gelegen in systematische verschillen in levensverwachting. Het IBO heeft geen werkbare beleidsopties binnen het stelsel gevonden die deze verschillen kunnen verkleinen. Daarnaast constateert de werkgroep dat een verdere verhoging van de pensioenleeftijd de ongelijke uitkomsten pregnanter zou maken. Daarnaast laat de analyse zien dat de koppeling met het WML ervoor zorgt dat een beleidsmatige verhoging van het WML slechts voor een klein deel terechtkomt bij werkenden met een laag loon voor wie de verhoging is bedoeld. Het grootste deel gaat naar de relatief grote groep gepensioneerden, van wie velen de AOW-verhoging niet echt nodig hebben. Dit ondergraaft de effectiviteit en bruikbaarheid van het WML als arbeidsmarktinstrument en hindert het inkomensbeleid. Dit probleem kan worden opgelost door beleidsmatige verhogingen van het WML los te koppelen van de AOW. Dit gaat niet ten koste van de mogelijkheden om de inkomens van ouderen desgewenst te ondersteunen. Er zijn hiervoor voldoende andere instrumenten.

5.2 Beleidsopties

De conclusie van dit IBO is dat het niet in de rede ligt om de basisvoorziening van het stelsel van de inkomensvoorziening voor ouderen ingrijpend te herstructureren door met extra parameters de regeling complexer te maken. Er zijn wel aanknopingspunten om binnen het stelsel minder collectieve middelen in te zetten zonder daarbij de doelstellingen onder druk te zetten en om de druk op de uitvoering in beperkte mate te verlichten.

Tegen deze achtergrond heeft dit IBO 32 beleidsopties uitgewerkt. Een groot deel betreft al eerder uitgewerkte beleidsopties die opnieuw doorgerekend en geanalyseerd zijn, en soms van nieuwe subvarianten zijn voorzien. Daarnaast hebben de analyse en de gesprekken met stakeholders inspiratie opgeleverd voor nieuwe beleidsopties. De totale set beleidsopties is opgenomen in de

[139] Verkenning complexiteit en vereenvoudiging internationale dienstverlening SVB, Kamerstukken II, 2026-2027, 26448, nr. 407.
[140] *Dit levert bovendien als neveneffect enkele duizenden woningen per jaar op, doordat meer alleenstaande ouderen gaan samenwonen.*

fichesbundel, die als een separate digitale bijlage beschikbaar is (bijlage 9). Deze paragraaf presenteert drie clusters met beleidsopties die behulpzaam kunnen zijn bij de gedachtenvorming over mogelijke aanpassingen van het stelsel.

A. Beleidsopties gericht op het bereiken van de beleidsdoelstellingen met minder middelen via de fiscale instrumenten van het stelsel van de inkomensvoorziening voor ouderen;
B. Beleidsopties gericht op het bereiken van de beleidsdoelstellingen met minder middelen via aanpassing van de regeling voor de AOW;
C. Beleidsopties gericht op het verbeteren van de uitvoeringspraktijk van de SVB nu en in de toekomst.

Hieronder worden deze beleidsopties kort toegelicht en hun belangrijkste effecten geduid. Daarbij is het uiteraard mogelijk om eventuele ongewenst geachte effecten van een bepaalde beleidsoptie te mitigeren door deze te combineren met andere beleidsopties, al dan niet van een ander cluster. Het IBO biedt zo aanknopingspunten en bouwstenen voor een integrale afweging.

5.2.1 Beleidsopties: minder middelen inzetten – fiscale instrumenten

De beleidsinstrumenten om de verdeling van bestedingsruimte over de levensloop te beïnvloeden, liggen primair buiten de scope van dit IBO. Indien binnen de inkomensvoorziening voor ouderen naar besparingen wordt gezocht, ligt het voor de hand dit in eerste instantie via de fiscale regelingen te realiseren, zoals aanpassing van de AOW-premievrijstelling en de ouderenkortingen. De uitgewerkte beleidsopties zijn te vinden in bijlage 9.

Fiche	*Maatregel*	*Structurele budgettaire opbrengst (€ miljoen, in jaar)*
2.B	Aanpassen AOW-premievrijstelling via heffingstarieven (verlagen AOW-premie en verhogen tarief inkomstenbelasting), 50%-variant	3.038 in 2060 (8.388 hogere lasten, 5.246 hogere AOW-uitgaven en 103 hogere toeslagen)
4.A	Halveren alleenstaande ouderenkorting	363 in 2028
4.B	Afschaffen alleenstaande ouderenkorting	794 in 2030
3.A	Halveren ouderenkorting	2.638 in 2031

Noot: Positieve bedragen geven een verbetering van overheidsfinanciën aan, negatieve een verslechtering.

Aanpassen AOW-premievrijstelling via heffingstarieven (verlagen AOW-premie en verhogen tarief inkomstenbelasting)
Startend vanuit het uitgangspunt dat de toegankelijkheid van het stelsel en de armoede onder ouderen op het huidige niveau dienen te blijven, impliceert deze beleidsoptie een grotere financiële bijdrage van relatief draagkrachtige ouderen. Dit gebeurt door de AOW in grotere mate te financieren uit de algemene middelen. In de huidige situatie betalen burgers onder de AOW-leeftijd een AOW-premie van 17,9 procent als onderdeel van hun tarief in de eerste belastingschijf. Burgers boven de AOW-leeftijd hoeven deze AOW-premie niet te betalen en hebben daardoor een aanzienlijk lager tarief in de eerste schijf (17,85 versus 35,75 procent). Door het tarief voor de inkomstenbelasting stapsgewijs te verhogen en tegelijkertijd de AOW-premie met hetzelfde percentage verlagen, wordt het tariefverschil tussen gepensioneerden en niet-gepensioneerden geleidelijk kleiner. De netto-netto-koppeling wijzigt niet.

Er zijn verschillende keuzes qua maatvoering mogelijk. Als de AOW-premie tot ongeveer 9 procent wordt verlaagd, heeft dat nauwelijks effect op de armoede onder ouderen. Het leidt tot een evenwichtigere lastenverdeling tussen gepensioneerden en niet-gepensioneerden en tussen hogere en lagere inkomensgroepen. De maatregel raakt vooral de middeninkomens en hogere inkomens.

De laagste inkomens onder de ouderen gaan er juist op vooruit. Dit is het gevolg van de brutering van de netto-AOW in de netto-netto-koppeling. Daardoor stijgt de bruto-AOW-uitkering en kunnen de laagste inkomens meer van de ouderenkortingen verzilveren. De hogere bruto-AOW-uitkering zorgt ervoor dat AOW-gerechtigden die niet belastingplichtig zijn in Nederland een hoger inkomen krijgen. Het betreft vooral AOW-gerechtigden die in het buitenland wonen. Indien deze mechanische verhoging van de bruto-AOW (en daarmee ook de AOW-uitgaven) niet gewenst is, is het mogelijk de verhoging te mitigeren met flankerende maatregelen (paragraaf 5.2.2). Ook de inkomenseffecten kunnen desgewenst worden bijgestuurd, bijvoorbeeld met de ouderenkorting.

Afschaffen of verlagen (alleenstaande) ouderenkorting
De alleenstaande ouderenkorting van € 540 per jaar is geen doelmatige vorm van inkomenssteun omdat de korting ook geldt voor alleenstaanden met hoge inkomens. Bovendien is de korting nu deels niet-verzilverbaar voor de laagste inkomens. Verder is het rationale voor extra ondersteuning van alleenstaanden versus samenwonenden ook voor ouderen met lage inkomens niet evident. De Commissie sociaal minimum heeft voor 2023 becijferd dat het besteedbaar inkomen per maand van een alleenstaande met alleen AOW gemiddeld genomen € 72 hoger is dan dat van een samenwonend paar met alleen AOW. Er zijn verschillende keuzes qua maatvoering mogelijk. Ook de inkomensafhankelijke ouderenkorting kent verzilveringsproblemen voor de lagere inkomens. Het afschaffen of verlagen van de alleenstaande ouderenkorting of het halveren van de ouderenkorting heeft geen significant effect op de armoede onder ouderen.

5.2.2 Beleidsopties: minder middelen inzetten – AOW-regeling

In geval van aanpassingen van de (niet-fiscale) inkomensregelingen voor ouderen zouden beleidsopties die zowel een vereenvoudiging bewerkstelligen als de overheidsfinanciën verbeteren de eerste keus zijn. Dergelijke beleidsopties zijn echter alleen beschikbaar als het om relatief bescheiden besparingen gaat (zie paragraaf 5.2.3 voor voorbeelden). Beleidsopties die een substantiële besparing op de uitgaven realiseren, hebben over het algemeen als neveneffect dat óf de AOW-regeling veel complexer wordt óf de instroom in de AIO-regeling toeneemt. In beide gevallen stijgt de uitvoeringslast van de SVB. De onderstaande beleidsopties versoberen de AOW-regeling. Deze kunnen eventueel worden gecombineerd met fiscale maatregelen om tot aanvaardbare inkomenseffecten te komen. De uitgewerkte beleidsopties zijn te vinden in bijlage 9.

Fiche	*Maatregel*	*Structurele budgettaire opbrengst (€ miljoen, in jaar)*
28.A	Verhogen drempel AOW-recht naar 3 jaar	11 in 2032
6	Verlagen AOW naar AIO-niveau (afbouwen dubbele AHK)	8.234 in 2049
9	Afschaffen vakantietoeslag AOW	4.365 in 2039

Noot: Positieve bedragen geven een verbetering van overheidsfinanciën aan, negatieve een verslechtering.

Verhogen drempel AOW-recht
Momenteel hebben mensen aanspraak op de AOW als zij minimaal 1 jaar verzekerd zijn geweest. De drempel om toegang tot de AOW te krijgen kan worden verhoogd. Het is mogelijk, en andere Europese landen doen dat ook, het recht op een AOW-uitkering pas te verlenen na een verzekeringsperiode van 3 of 10 jaar. Dit betekent dat mensen mogelijk een aantal jaren wel premie betalen, maar uiteindelijk geen uitkeerbaar recht verkrijgen. Er zijn verschillende keuzes qua maatvoering mogelijk. De maatregel heeft een beperkt effect op de AOW-uitgaven en de uitvoeringskosten.

Verlagen AOW naar AIO-niveau (door afbouwen dubbele AHK)
De AOW-uitkering is hoger dan het sociaal minimum voor AOW-gerechtigden. De AOW is steeds meer een bovenminimale uitkering aan het worden, die steeds verder af komt te staan van de oorspronkelijke bedoeling van een basispensioen op minimumniveau voor ouderen. De AOW zou (weer) kunnen worden verlaagd tot het niveau van de bijstand voor ouderen. Dit kan door bij de

berekening van het referentieminimumloon voor de AOW voortaan uit te gaan van een enkele in plaats van een dubbele algemene heffingskorting. Dit is in lijn met de fiscaliteit en de bijstand, waar deze afbouw al is doorgevoerd. Door de lagere AOW-uitkering verslechtert de inkomenspositie van alle AOW-gerechtigden, waarbij de lagere inkomens en alleenstaanden in relatieve zin een grotere achteruitgang ervaren. Het armoederisico onder ouderen stijgt. Het beroep op de AIO neemt toe waardoor de uitvoering met een zwaardere belasting te maken krijgt.

Afschaffen vakantietoeslag AOW
Een eenvoudige manier om de AOW-uitgaven te verlagen zonder de complexiteit van de AOW-regeling te vergroten is het verlagen van de vakantietoeslag. Alle AOW-gerechtigden ontvangen jaarlijks in mei een vakantietoeslag. Het vakantiegeld is een vast bedrag per maand en is gebaseerd op het vakantiegeld op minimumloonniveau. De concrete beleidsoptie is het afschaffen van de vakantietoeslag. AOW-gerechtigden zullen hierdoor in inkomen achteruit gaan, en lagere inkomens relatief gezien meer dan midden- en hogere inkomens. Het afschaffen van de vakantietoeslag leidt ertoe dat de AOW-uitkering onder het sociaal minimum voor AOW-gerechtigden komt te liggen. Alleenstaanden met een volledige AOW-opbouw en zonder aanvullend pensioen of ander inkomen zullen dan een beroep moeten doen op de AIO om op het minimumniveau te komen. Het aantal AIO-gerechtigden zal toenemen, met als gevolg meer complexiteit in de uitvoeringspraktijk en hogere uitvoeringskosten. De armoede onder ouderen neemt met 0,1 procentpunt toe.

Een beleidsoptie die in dit cluster ontbreekt maar wel is uitgewerkt, is de verhoging van de AOW-leeftijd (fiche 16). Vanaf 2025 is de AOW-leeftijd voor 2/3 gekoppeld aan de gemiddelde levensverwachting. Een nauwere koppeling, bijvoorbeeld een een-op-eenkoppeling, verbetert de overheidsfinanciën, maar vergroot ook het probleem van de ongelijke uitkomsten tussen groepen die verschillen in inkomens- en opleidingsniveau. Nu al is het zo dat mensen met een lage(re) levensverwachting minder lang AOW genieten. Dat verschil zou groter worden bij een generieke verhoging van de AOW-leeftijd.

5.2.3 Beleidsopties: verbeteren van de uitvoeringspraktijk nu en in de toekomst

Het IBO concludeert dat vereenvoudiging noodzakelijk is om de uitvoerbaarheid van het stelsel in de toekomst te waarborgen. De AOW-regeling kent bepalingen waarvan de uitvoering relatief veel uitvoeringscapaciteit vraagt voor een relatief klein deel van de AOW-gerechtigden. Het verminderen van uitzonderingen en maatwerk kan bijdragen aan een eenvoudiger en beter uitvoerbaar stelsel. Het IBO heeft voor dit cluster een aantal beleidsopties uitgewerkt. Dit zijn deels beleidsopties die op het eerste gezicht een beperkte bijdrage leveren aan vereenvoudiging, maar meerdere 'kleine' maatregelen kunnen samen toch een merkbaar effect hebben en daarmee het overwegen waard zijn. Het invoeren van een objectief partnerbegrip is een aantrekkelijke en uitvoerbare beleidsoptie die in belangrijke mate de leefvormproblematiek verlicht, met name voor de dienstverlening aan ouderen die in Nederland wonen. De uitgewerkte beleidsopties zijn te vinden in bijlage 9

Fiche	*Maatregel*	*Structurele budgettaire opbrengst (€ miljoen, in jaar)*
20	Invoeren objectief partnerbegrip	–130 in 2049
25	Afschaffen overlijdensuitkering en AOW doorbetalen tot einde van maand van overlijden	6 in 2032
28.A	Verhogen drempel AOW-recht naar 3 jaar	11 in 2032
23	Afschaffen vrijwillige inkoop AOW	1 in 2047
24	Afschaffen vrijwillige voorzetting AOW	11 in 2047
21	Afschaffen keuze duurzaam gescheiden leven	14 in 2044

Noot: Positieve bedragen geven een verbetering van overheidsfinanciën aan, negatieve een verslechtering.

Objectief partnerbegrip

In geval van een objectief partnerbegrip stelt de SVB − op basis van vooraf vastgestelde en zoveel mogelijk registreerbare kenmerken − op een voorspelbare manier vast of er sprake is van partnerschap. De SVB hoeft ouderen niet meer naar details over de persoonlijke levenssfeer te vragen. Objectieve criteria zijn voor burgers eenduidig kenbaar en maken de uitkeringshoogte van de AOW voorspelbaarder. Sommige ouderen met een latrelatie zouden daardoor de stap naar samenwonen kunnen zetten, waardoor er woningen voor andere burgers vrijkomen. Deze maatregel leidt er per saldo toe dat meer AOW-gerechtigden een (hogere) AOW uitkering ontvangen. Een aantal AOW-gerechtigden gaat van 50 procent WML naar 70 procent WML en een iets kleiner aantal gaat van 70 procent WML naar 50 procent WML. Het objectief partnerbegrip heeft de voorkeur boven een variant waarbij het aantal ingeschreven volwassenen op een adres bepalend wordt voor de hoogte van de AOW-uitkering. Een gedeeld adres betekent niet automatisch dat er sprake is van een partnerrelatie of het delen van kosten. Bovendien kunnen samenwonende ouderen strategisch gedrag vertonen door zich op verschillende adressen in te schrijven.

Afschaffen vrijwillige inkoop en voortzetting AOW en verhogen drempel AOW-recht
De vrijwillige inkoopregeling is gericht op mensen die voor het eerst in Nederland komen wonen. Mensen die in het buitenland gaan wonen of werken, vallen niet langer onder de verzekeringsplicht voor de AOW. Momenteel hebben zij de mogelijkheid de verzekering voor maximaal 10 jaar voort te zetten door AOW-premie te blijven betalen. Ze voorkomen hiermee een gat in hun AOW-opbouw. Afschaffing betekent een vereenvoudiging van de uitvoeringspraktijk van de SVB. Het verhogen van de drempel voor het AOW-recht betekent eveneens een vereenvoudiging van de uitvoeringspraktijk (zie paragraaf 5.2.2).

Afschaffen keuze duurzaam gescheiden leven
Indien een objectief partnerbegrip niet wordt ingevoerd, kan het afschaffen van de keuze om duurzaam gescheiden te leven ertoe leiden dat de uitvoeringspraktijk in bescheiden mate wordt ontlast en de uitgaven tevens lager uitvallen. Deze maatregel vereenvoudigt de AOW voor samenwonende ouderen die te maken hebben met opname in een zorginstelling of een instelling voor beschermd wonen.

Een optie die in dit cluster ontbreekt maar wel is uitgewerkt, is de individualisering van de AOW (fiches 30). Iedere AOW-gerechtigde krijgt dan hetzelfde bedrag, los van de leefvorm. Dit zou de internationale uitvoering van de AOW sterk vereenvoudigen. Deze zeer vergaande beleidsoptie biedt weliswaar een fundamentele oplossing voor de leefvormproblematiek, maar kent ook aanzienlijke nadelen en praktische bezwaren voor elke vormgeving en maatvoering. Het fiche laat zien dat er geen ideale uitkeringshoogte bestaat waarbij per saldo een besparing op de uitvoeringskosten resulteert, waarbij de uitkeringshoogte het sociaal minimum voldoende garandeert en geen forse extra AIO-instroom veroorzaakt, en het effect op de uitkeringslasten ten minste neutraal is.

Bijlagen

Bijlage 1 Samenstelling werkgroep

NAAM	FUNCTIE	ORGANISATIE
Angelique Berg	Voorzitter	Centraal Bureau voor de Statistiek
Marieke van Beek	Secretaris	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Pieter Vlok	Secretaris	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Jos Jansen	Secretaris	Ministerie van Financiën
Wieger Kastelein	Secretaris	Ministerie van Financiën
Erik van der Aart	Werkgroeplid	Ministerie van Algemene Zaken
Martijn Badir	Werkgroeplid (vanaf april)	Ministerie van Financiën
Dorien Blommers	Werkgroeplid (tot januari)	Ministerie van Financiën
Krista Bruns	Werkgroeplid (tot juni)	Ministerie van Financiën
Willemieke Hornis	Werkgroeplid (vanaf juni)	Ministerie van Binnenlandse Zaken
Lyda den Hartog	Werkgroeplid	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Mark Imandt	Werkgroeplid	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Boudewijn Steur	Werkgroeplid (tot juni)	Ministerie van Binnenlandse Zaken
Gerco Weenink	Werkgroeplid (vanaf juni)	Ministerie van Financiën
Willem Zandbergen	Werkgroeplid	Sociale Verzekeringsbank
Bert Smid	Expert	Centraal Planbureau

We willen de collega's van het CBS, de SVB en de verschillende departementen bedanken die met ons hebben meegedacht en aan de beleidsopties hebben gewerkt. De verantwoordelijkheid voor de inhoud van het rapport ligt bij de werkgroep en het secretariaat.

Bijlage 2 Taakopdracht

Aanleiding

Met het oog op behoud van gezonde overheidsfinanciën en brede welvaart adviseert de Studiegroep Begrotingsruimte (SBR) een besparing van 7 miljard richting 2030. Omdat Nederland zich tot verschillende maatschappelijke opgaven heeft te verhouden, waaronder verhoogde uitgaven aan defensie, adviseert de SBR ook de vergrijzingsgevoelige uitgaven in de zorg en de sociale zekerheid te herzien. Een belangrijk onderdeel hiervan is de AOW (10,8 procent van de totale Rijksuitgaven in 2030).

Steeds minder werkenden t.o.v. het aantal AOW-gerechtigden

Het aandeel van de AOW-gerechtigden ten opzichte van de beroepsbevolking stijgt van 30 procent nu naar 37 procent in 2040. Deze vergrijzing zorgt er via de AOW voor dat de uitgaven aan sociale zekerheid een groter aandeel van de overheidsuitgaven zullen beslaan.[141] Om de opwaartse ontwikkeling van de uitgaven aan de AOW te dempen zijn diverse moderniseringen doorgevoerd, waaronder de koppeling van de AOW-leeftijd aan de levensverwachting.[142] Desondanks is de verwachting dat de kosten van de AOW als percentage van het BBP zullen stijgen met 21 procent van circa 4,7 procent in 2024 naar 5,7 procent in 2040. Deze stijging kan grotendeels worden toegeschreven aan de vergrijzende bevolking. De toename van het aandeel alleenstaande ouderen speelt daarbij ook een rol. Bovendien hebben deze ontwikkelingen gevolgen voor de belasting- en premie-inkomsten.

Inkomenspositie ouderen en onvolledige AOW-opbouw

De inkomenspositie van gepensioneerden is over het algemeen financieel gezien gunstiger ten opzichte van werkende huishoudens en uitkeringsgerechtigden.[143] Een grote groep gepensioneerden heeft aanzienlijke aanvullende pensioenen en vanwege de accumulatie van vermogen een sterke sociaaleconomische positie. Oudere huishoudens met een mediaan inkomen hebben momenteel nauwelijks schulden en hebben wel bezittingen. De AOW heeft als doel armoede onder ouderen te voorkomen. Hierdoor leven relatief minder ouderen in armoede, dan onder andere leeftijdscohorten het geval is. Een deel van de ouderen is wel financieel kwetsbaar, met name als er sprake is van een onvolledige AOW-uitkering in combinatie met geen of een klein pensioen.

Partnerbegrip in de AOW en samenwonen

Een deel van de verwachte toename in AOW-kosten is toe te schrijven aan een toename van het aandeel alleenstaande ouderen. Het aantal alleenstaande AOW-gerechtigden neemt de komende jaren toe van 1,4 miljoen naar bijna 2 miljoen. Als AOW-gerechtigden (gaan) samenwonen, ontvangen zij een lagere AOW per persoon dan als alleenstaande, 50 procent in plaats van 70 procent. Hierdoor krijgen AOW-gerechtigden een lagere AOW-uitkering als zij gaan samenwonen. Dit kan gevolgen hebben voor mantelzorg en de woningmarkt.

Groeiende uitvoeringsproblemen en complexiteit

De AOW kent ook uitvoeringsproblematiek die samenhangt met de internationale dienstverlening en de export van AOW. Deze problematiek wordt met de groei van het aantal AOW-gerechtigden (met een migratieachtergrond) ook steeds groter. Ook neemt het aantal AOW-gerechtigden in het buitenland verder toe. De SVB schat in dat deze groep de komende 20 jaar zal toenemen van 330.000 naar 500.000.[144]

---

[141] *https://open.overheid.nl/documenten/5c71238d-ee9a-43e7-86ff-8fe29bc19938/file*

[142] *Overige wijzigingen die zijn doorgevoerd om het budgettair beslag van de AOW te beperken zijn: het afschaffen van de AOW-partnertoeslag (2015) en het afschaffen van de Inkomensondersteuning AOW (2025).*

[143] *Zie ook de publicaties 'Armoede en sociale uitsluiting 2023' van het CBS en het rapport 'Een zeker bestaan' van de Commissie sociaal minimum uit 2023.*

[144] *zie ook de oproep in de knelpuntenbrief van de SVB over een Toekomstbestendige AOW*

Hoewel slechts 13 procent van de klanten van de SVB in het buitenland woont, neemt de internationale dienstverlening inmiddels 50 procent van de totale capaciteit van de SVB in beslag. De complexiteit hangt voornamelijk samen met het vaststellen van verzekeringstijdvakken. Ook het partnerbegrip en de handhaving vormen een onderdeel van de complexiteit. Veel werk moet handmatig gedaan worden vanwege afhankelijkheid van informatie uit het buitenland (en gebrek aan digitale gegevensuitwisseling). Ook vaststelling en handhaving van de uitkeringshoogte is in sommige leefsituaties complex.

Overige inkomensvoorzieningen ouderen
Rond de inkomensvoorzieningen voor ouderen zijn er ook meerdere fiscale instrumenten die een rol spelen. Naast de AOW-uitkering is er soms sprake van gemeentelijke regelingen ter ondersteuning van financieel kwetsbare ouderen, zijn er ook specifieke heffingskortingen voor AOW-gerechtigden en wordt er in de netto-netto-koppeling rekening gehouden met een dubbele algemene heffingskorting.

Doel van het IBO

Het doel van het IBO is om mogelijke aanpassingen in kaart te brengen om de inkomensvoorzieningen voor ouderen (na de AOW-leeftijd) te verbeteren met het oog op de betaalbaarheid, de uitvoerbaarheid en de effecten op het functioneren van de arbeidsmarkt en de woningmarkt. Het IBO moet leiden tot concrete beleidsopties.

Onderzoeksvragen

- Budgettaire uitdaging: Wat zijn de mogelijkheden om de stijging van de AOW-uitgaven als gevolg van de vergrijzing te dempen?
- Arbeidsmarkt: hoe kan de AOW bij een toenemende vergrijzing tot 2060 bijdragen aan een meer gebalanceerde ratio tussen werkenden en niet-werkenden (I/A-ratio). Hoe kunnen de intergenerationele overdrachten worden beperkt?
- Wonen/mantelzorg: Welke mogelijkheden zijn in de vormgeving van de inkomensvoorziening voor ouderen aan te passen waarbij belemmeringen rondom samenwonen, samenwonen, het verlenen van mantelzorg en doorstroming op de woningmarkt worden weggenomen?
- Uitvoering: is de huidige vormgeving van de inkomensvoorziening voor ouderen op lange termijn uitvoerbaar, ook met het oog op toegenomen arbeidsmigratie? Hoe kan de uitvoering van de AOW worden vereenvoudigd?

Bij het uitwerken van de beleidsopties moeten ook de uitvoeringsaspecten, de mogelijke 'ingroeipaden' en overgangsrecht bij de beleidsopties worden uitgewerkt. Daarnaast is er ook aandacht voor de interactie-effecten met andere beleidsterreinen, zoals eigen betalingen in de zorg.

Grondslag

- De uitgaven aan AOW op artikel 8 (Oudedagvoorziening) van de SZW begroting
- De uitgaven aan AIO op artikel 2 (Bijstand, Participatiewet en Toeslagenwet) van de SZW begroting
- De AOW premie-inkomsten
- Fiscale ouderenregelingen
- Gemeentelijke regelingen gericht op senioren met een laag inkomen

Organisatie

De werkgroep bestaat uit vertegenwoordigers van AZ, FIN, BZK, SVB en SZW. Ook wordt een expert van CPB verzocht om deel te nemen aan de werkgroep. De voorzitter wordt ondersteund door secretarissen van de ministeries van FIN en SZW. Het onderzoek start in december. De werkgroep rond haar eindrapport uiterlijk in de september van 2026 af. De omvang van het rapport is niet groter dan dertig bladzijden plus een samenvatting van maximaal vijf bladzijden

Bijlage 3 Literatuurlijst

GERAADPLEEGDE LITERATUUR
ABDTOPConsult (2016). Op Peil. Wettelijke ex-post evaluatie Deltawet Waterveiligheid en Zoetwatervoorziening.
Abf (2020) Monitor Ouderenhuisvesting 2020
Abf (2025) Monitor Ouderenhuisvesting 2024
Adviescommissie Nationaal Groeifonds (2021). Rapport eerste beoordelingsronde
Algemene Rekenkamer (2015). Stimulering van duurzame energieproductie (SDE+): Haalbaarheid en betaalbaarheid van de beleidsdoelen. Algemene Rekenkamer: Den Haag
Been, J. Knoef, M. (20XX) AOW als obstakel tot samenwonen? Gedragsreacties van een leefvormafhankelijke AOW
CBS (2023) Armoede en sociale uitsluiting CBS (2023) Staline; Prognose bevolking; geslacht, leeftijd, herkomstland 2024-2070. Geraadpleegd via *StatLine - Prognose bevolking; geslacht, leeftijd, herkomstland, 2024-2070*. CBS (2023) Recht en gebruik Aanvullende Inkomensvoorziening Ouderen, recht en gebruik AIO naar kenmerken en huishoudens. Geraadpleegd via: *Recht en gebruik Aanvullende Inkomensvoorziening Ouderen, 2023*.
CBS (2024) Pronose: huishoudensgroei in de toekomst vooral door meer alleenstaanden. Geraadpleegd via: *Prognose: huishoudensgroei in de toekomst vooral door meer alleenstaanden | CBS*
CBS (2024) Materiële welvaart in Nederland CBS (2024) Verkenning Bevolking 2050 – editie 2024, zeven varianten van de demografische samenstelling in 2050. Geraadpleegd via: *Verkenning Bevolking 2050 - editie 2024 | CBS*. CBS (2025) Kernprognose 2025-2070. Geraadpleegd via: *Kernprognose 2025–2070: 20,6 miljoen inwoners verwacht in 2070 | CBS* CBS (2025) Dashboard bevolkingsprognose, bevolkingsopbouw op 1 januari naar leeftijdsgroepen. Geraadpleegd via: *Dashboard Bevolkingsprognose*. CBS (2025) Dashboard bevolkingsprognose, varianten van de toekomst (editie 2024). Geraadpleegd via: *Dashboard Bevolkingsprognose*. CBS (2025) Prognose levensverwachting 65-jarigen: 21 jaar in 2031. Geraadpleegd via: *Prognose levensverwachting 65-jarigen: 21 jaar in 2031 | CBS*. CBS (2025) Statline; Gezonde levensverwachting; geslacht, leeftijd en onderwijsniveau. Geraadpleegd via: *Gezonde levensverwachting; geslacht, leeftijd en onderwijsniveau | CBS*. CBS (2025) Leven in Armoede
Centerdata (2024) Evaluatie Heffingskortingen en Tariefstructuur
Commissie sociaal minimum (2023). Een zeker bestaan: naar een toekomstig stelsel van het sociaal minimum.
CPB (2013) An Assessment of Alternatives for the Dutch First Pension Pillar The Design of Pension Schemes
CPB (2017) i.s.m. Netspar Langer doorwerken : keuzes voor nu en later
CPB (2020) Kansrijk Arbeidsmarktbeleid – update uittreedleeftijd en AOW
CPB (2025) De Nederlandse overheidsschuld op lange termijn
DNB (2024) De toereikendheid van pensioenen Naar een completer beeld van pensioeninkomen van de Nederlandse bevolking
Ecorys (2021) De maatschappelijke waarde van mantelzorg Een maatschappelijke kosten-batenanalyse
Ecorys (2025) De waarde van mantelzorg inzichtelijk per gemeente
Ecorys (2025) MKBA AOW - wonen en zorg
Eichholtz, P. Kattenberg, L. Kok, N. (2026) Neem prikkels tegen samenwonen weg om het woningtekort te verkleinen

Ernst& Young (2020) Balans opdracht en middelen SVB

Europese Commissie (2024) The 2024 Pension Adequacy Report: current and future income adequacy in old age in the EU

Gemeente Amsterdam (2016) Gebruik en bereik van de AIO in Amsterdam.

Gradus, R.H.J. M. (2025) Individualisering van de AOW en de gevolgen voor de uitvoering

Gradus, R.H.J. M. Koning, P. (2024) Individualiseer AOW vanwege woningnood en beperk vanwege solidariteit

Instituut voor Publieke Economie (2025) Eerlijker en eenvoudiger armoede beleid

Ipsos I&O, Kennis der Verplichtingen en gepercipieerde detectiekans, in opdracht van Ministerie SZW, 2025

Kam, de F (2024) Sociale fondsen en sociale premies: op weg naar het einde?

Kam, de F . Donders J. () Grote inkomensgevolgen als 67-plussers AOW-premie moeten gaan betalen

KMPG (2025) Inzicht in de doelmatigheid van UWV en SVB

KU Leuven, het European Institute of Social Security 2023) Wonen en werken anno 2035 Uitdagingen voor (de uitvoering van) de sociale zekerheid

Lossbroek, J. Regt de, S. Fokkema, T. Das, M. (2024) De ongelijkheid van pensioeninkomens van migranten

Lossbroek, J. (2024) Pensioenarmoede onder migranten door langzame AOW-opbouw

Lossbroek, J. Duuren van, E. (2025) Pensioenarmoede: wie vraagt geen aanvullende uitkering aan?

Mercer CFA Institute (2025) Global Pension Index 2025

Ministerie van Financiën (2023) Van financiering verzekerd. Onderzoek naar de premie- en fondsensystematiek van de sociale verzekeringen en zorg

Ministerie van Financiën (2024) Belastingen in maatschappelijk perspectief. Bouwstenen voor een beter en eenvoudiger belastingstelsel

Ministerie van Financiën (2025) De toekomst begint nu. 18e Studiegroep Begrotingsruimte

Ministerie van Financiën (2025) Kiezen voor vereenvoudiging

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2019) Beleidsdoorlichting artikel 8 Oudedagsvoorziening

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2021) Verkenning Leefvormen in de AOW

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2024) Kamerbrief Gezond naar het pensioen

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2023) Discussienota internationale uitvoering SVB

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2024) Rapport Internationale dienstverlening SVB Opties voor vereenvoudiging van de internationale dienstverlening

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2025) Onderzoeksrapport: Instroom AIO bij verlaging AOW

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2026) Kamerbrief Verkenning complexiteit en vereenvoudiging internationale dienstverlening SVB

Nibud (2025) Uitgaven van gepensioneerden

Nibud (2026) Verkenning gemeentelijk minimabeleid

OECD (2025), Pensions at a Glance

Panteia (2015) Samen wonen, samen zorgen Het effect van de kostendelersnorm in de AOW op mantelzorg - Deel A

RIVM (2025) Hoe ziet langer doorwerken eruit? De gezondheid en het werkvermogen van werkende 55-plussers

SCP (2015) Co-wonen in context. Samenwonende generaties, mantelzorg en de kostendelersnorm in de AOW

SEO (2019) Samen ouder worden. Beleidsopties voor leefvormnormen in de AOW

SEO (2023) Redistributive effects of first- and second-pillar pensions A synthetic lifecycle analysis for the Netherlands

SEO (2025) AOW monitor, zesde editie

SER (2023) Gezond opgroeien, wonen en werken Naar een structurele gezondheidsaanpak en bestrijding van sociaaleconomische gezondheidsverschillen

Significant (2023) Niet-gebruik inkomensondersteunende maatregelen SZW – een synthese studie.

Significant Insights (2026) Leefvormonafhankelijke AOW. Op zoek naar een optimaal procent Wml

Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen (2024) Gematigde groei, rapport van de Staatcommissie Demografische Ontwikkelingen 2050.

SVB (2021) Knelpuntenbrief

SVB (2022) Knelpuntenbrief

SVB (2023) Knelpuntenbrief

SVB (2024) Knelpuntenbrief

SVB (2024) Werkagenda Internationale dienstverlening SVB

SVB (2020) TPW in 2030 Een verkenning naar vereenvoudiging

SVB (2026) Raming aantal AOW-gerechtigden 2025-2060. Geraadpleegd in februari 2026.

SVB (2026) Aandeel AOW-gerechtigden met een uitkering van 50 procent en 70 procent. Geraadpleegd in februari 2026.

SVB (2025) Knelpuntenbrief

SVB (2026) Jaarverslag 2025

SVB (2026)Tweede Kwartaalbericht 2026

SVB (2026) Knelpuntenbrief

Vuuren van, D. Muns, S. (2021) Een levensloopperspectief op de sociale zekerheid

Waaijers, R. Lever, M. (2013) Inkomen en netto profijt van sociale zekerheid gedurende de levensloop

Bijlage 4 Gesproken organisaties en personen

Wetenschap en onderzoek

- Prof. dr. Marike Knoef, hoogleraar economie, Tilburg University
- Prof. dr. Daniël van Vuuren, algemeen directeur SEO en hoogleraar sociale zekerheid en economie, Tilburg University
- Prof. dr. Raymond Gradus, hoogleraar bestuur en economie van de publieke sector, Vrije Universiteit Amsterdam
- Jan-Paul van de Kerke, hoofd economisch onderzoek Nederland, ABN AMRO
- Jim Been, universiteit hoofddocent afdeling economie, Universiteit Leiden
- Vinzenz Ziesemer, directeur Instituut voor Publieke Economie
- Prof. mr. Frans Pennings, emeritus-hoogleraar sociaal recht, Universiteit Utrecht.
- Prof. dr. Paul de Beer, bijzonder hoogleraar, Universiteit van Amsterdam

Maatschappelijke organisaties, instituten en uitvoeringsorganisaties

- Nibud, onderzoekers
- CBS, onderzoekers
- SVB, beleidsmedewerkers
- SCP, onderzoekers
- Instituut voor Publieke Economie, onderzoekers
- ANBO-PCOB
- Koepel van gepensioneerden
- NOOM
- SOMNL
- Senioren Brabant-Zeeland
- Senioren Netwerk Nederland

Sociale partners

- Werkgroep Pensioenen van de Stichting van de Arbeid
- Regiegroep SZW met VNO-NCW, MKB-NL, LTO Nederland, FNV, CNV en VCP
- CNV jongeren
- FNV Young & United
- Jong Management
- VCP Young Professionals
- SER (Kim Putters)

Bijlage 5 Regelingen inkomensvoorziening ouderen

Deze bijlage bevat een uitgebreide beschrijving van de regelingen uit de grondslag.

- Inkomensregelingen specifiek voor ouderen
  1. De AOW.
  2. De AIO.
  3. De ouderenkorting en de alleenstaande-ouderenkorting.

- Inkomensregelingen met specifieke afwijkingen voor ouderen
  4. De vrijstelling AOW-premie voor ouderen en daarmee samenhangende afwijkende heffingskortingen.
  5. De dubbele algemene heffingskorting in het referentie WML in de AOW.
  6. De uitzondering op de houdbaarheidsbijdrage.
  7. Afwijkend tarief voor de inkomensafhankelijke bijdrage voor de Zvw.

- Gemeentelijke regelingen gericht op ouderen met een laag inkomen.

1. AOW

Doel en grondslag
Het doel van de AOW is een pensioen op minimumniveau bieden voor personen die de AOW-gerechtigde leeftijd hebben bereikt. Dit kan vertaald worden naar de volgende twee onderliggende doelen/motieven:

1. Het tegengaan van armoede onder ouderen. Armoede onder ouderen was in de jaren 50 dé reden om de AOW in te voeren. Blijkens de wetsgeschiedenis ontstaat dit armoederisico doordat:
   - Ouderen niet langer volledig in levensonderhoud kunnen voorzien door arbeid.
   - Mensen zich onvoldoende voorbereiden op hun financiële situatie op latere leeftijd.

   De AOW voorziet personen die de AOW-gerechtigde leeftijd hebben bereikt van een basispensioen op minimumniveau.
2. Het ondervangen van het marktfalen in de pensioenmarkt, zoals de onverzekerbaarheid tegen inflatie en informatie- en gedragsproblemen aan de vraagzijde. Door de AOW te beperken tot een minimumvoorziening wordt aanvullend pensioenopbouw in de overige pijlers van het stelsel gestimuleerd.

Kring van verzekerden
De AOW is een volksverzekering. Alle ingezetenen – ongeacht hun nationaliteit – die nog niet de AOW-gerechtigde leeftijd hebben bereikt en niet-ingezetenen die in Nederland werken en op grond zijn verzekerd. Recht op AOW bestaat voor personen die:

- De AOW-leeftijd hebben bereikt, en:
- Gedurende hun leven verzekerd zijn geweest.

Tabel: Aantal AOW-gerechtigden 2026
Bron: SVB 2e Kwartaalbericht 2026

	AANTAL
AOW-gerechtigden	3.737.357

De AOW-leeftijd is wettelijk gekoppeld aan de levensverwachting (voor ieder jaar stijging van de levensverwachting, stijgt de AOW-leeftijd voor 2/3 mee). Vanaf 2028 bedraagt deze 67 jaar en 3 maanden.

Hoogte en systematiek van de uitkering
AOW is via een 'netto-netto-koppeling' direct verbonden aan het netto-minimumloon. Dit betekent dat de AOW-bedragen twee keer per jaar (januari en juli) stijgen wanneer het netto-minimumloon stijgt.

Tabel: Bedragen AOW 2026
Bron: SVB 2026

	BRUTOBEDRAG	NETTOBEDRAG
Alleenstaanden	€ 1.637,57 bruto	€ 1.266,65[145] netto
Gehuwden	€ 1.122,12 bruto	€ 867,70 netto

De uitkering wordt opgebouwd in een periode van 50 jaar voorafgaand aan de AOW-leeftijd. Voor elk niet-verzekerd jaar wordt de uitkering met 2 procent gekort. Iemand die direct voor de AOW-gerechtigde leeftijd 50 jaar in Nederland heeft gewoond, ontvangt dus een volledige AOW-uitkering.

[145] *Incl. loonheffingskorting*

Tabel: Aantal AOW-gerechtigden naar omvang uitkering 2026

Bron: SVB 2e Kwartaalbericht 2026

	AANTAL
Totaal AOW-gerechtigden	3.737.357 (100 procent)
- Volledige uitkeringen:	3.029.971 (81,1 procent)
- Onvolledige uitkeringen:	707.386 (18,9 procent)

Naast de opbouw bepaalt de huishoudsituatie van de AOW'er de hoogte van de uitkering. Alleenstaanden krijgen 70 procent van het netto-minimumloon. Gehuwden of samenwonenden ontvangen elk 50 procent van het netto-minimumloon.

Tabel: Aantal AOW-gerechtigden naar huishoudsamenstelling 2026

Bron: SVB 2e Kwartaalbericht 2026

	AANTAL
Totaal AOW-gerechtigden	3.737.357 (100 procent)
- Alleenstaanden:	1.415.515 (62,1 procent)
- Gehuwden:	2.321.842 (37,9 procent)

Export

De AOW is in beginsel exporteerbaar. Personen die in het buitenland wonen kunnen dus hun uitkering behouden, maar er zijn verschillen. Voor personen die wonen binnen de EU of in een verdragsland kan de AOW volledig worden uitgekeerd. Indien iemand woont in een land waarmee Nederland geen verdrag heeft, kan het hogere bedrag (70 procent) niet worden uitgekeerd. In dat geval wordt maximaal het gehuwdenbedrag (50 procent) toegekend, omdat niet kan worden vastgesteld of iemand daadwerkelijk alleenstaand is. Dit betreft 0,1 procent van het totaal aantal AOW-gerechtigden.

Tabel: Aantal AOW-gerechtigden naar woonplaats 2026

Bron: SVB 2e Kwartaalbericht 2026

LAND	AANTAL
Totaal alle landen	**3.737.357 (100%)**
Nederland	**3.397.690 (90,9%)**
Buitenland	**339.667 (18,1%)**
Koninkrijk der Nederlanden	
- Aruba	2.907
- Curaçao	6.562
- Sint Maarten	343
Totaal	*9.812*
Nederland BES	
- Bonaire	905
- Saba	26
- Sint Eustatius	49
Totaal	*980*
Europese unie	
- België	65.504

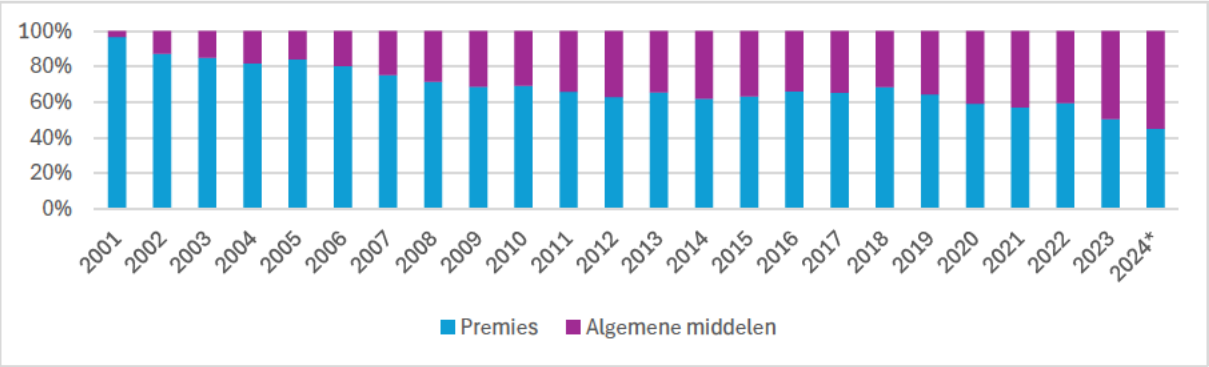
- Duitsland	50.205
- Frankrijk	16.594
- Griekenland	2.472
- Italië	6.518
- Oostenrijk	2.869
- Polen	5.950
- Portugal	6.795
- Spanje	39.171
- Zweden	3.011
- Overig	10.280
Totaal	*208.369*
EER en Zwitserland	
- IJsland	33
- Liechtenstein33	24
- Noorwegen	1.917
- Zwitserland	5.574
Totaal	*7.548*
Verdragsland	*109.006*
Beperking export uitkering (niet verdragslanden)	*4.893*

Financiering

De AOW wordt gefinancierd op basis van een omslagstelsel. Dit houdt in dat de uitkeringen in een bepaald jaar worden betaald uit de premies die in datzelfde jaar door werkenden worden afgedragen. Werkenden betalen deze premie via de loonheffing, zelfstandigen via de inkomstenbelasting. AOW-gerechtigden zijn niet premieplichtig. De premie-inkomsten en AOW-uitgaven lopen via het Algemeen Ouderdomsfonds. De AOW-premie is wettelijk gemaximeerd op 17,9 procent van de eerste schijf van de inkomstenbelasting. Door de vergrijzing en de maximale premie stijgen de uitgaven harder dan de premie-inkomsten. Het verschil wordt aangevuld via een rijksbijdrage uit de begroting van SZW en daarmee gefinancierd uit algemene middelen. Het budgettair beslag bedroeg in 2025 € 55,9 miljard.

Zoals te zien in figuur x zijn de premieontvangsten sinds 2001 niet meer toereikend. In 2024 is voor het eerst meer dan de helft van de uitkeringen gefinancierd uit algemene middelen.

Figuur x: financiering van de AOW (2001-2024)



Bron: CBS (2025)

Uitvoering

De uitvoering van de AOW is belegd bij de Sociale Verzekeringsbank (SVB). De uitvoeringskosten voor de AOW waren in 2025 € 218,7 miljoen. De dienstverlening rondom de AOW wordt in dat jaar door cliënten gewaardeerd met een 8,5 (op een schaal van 1 tot 10). De tijdigheid van beschikkingen bedraagt 97,3 procent voor nationale gevallen (streefwaarde 96 procent) en 77,3 procent voor internationale gevallen (streefwaarde 80 procent).

2. De Bijstand voor ouderen - AIO

Doel en grondslag
De AIO-aanvulling is bedoeld om het bestaansminimum te waarborgen voor ouderen met een inkomen onder het sociaal minimum. Het betreft veelal ouderen met een onvolledige AOW en een klein of geen aanvullend pensioen. De AIO is een aanvullende bijstandsvoorziening en maakt onderdeel uit van de Participatiewet. Voorwaarde is dat de oudere en een eventuele partner onvoldoende inkomen en vermogen hebben.

Rechthebbenden
Voor de AIO gelden in beginsel dezelfde voorwaarden als voor de gemeentelijke bijstand, met één belangrijk verschil: AOW-gerechtigden hebben geen arbeidsverplichting. Daarnaast geldt:

- Dat de AIO niet automatisch wordt toegekend, maar op aanvraag.
- Een maximale verblijfsduur in het buitenland van 13 weken per kalenderjaar;
- De kostendelersnorm: de uitkering wordt verlaagd indien een woning wordt gedeeld met volwassenen boven de 27 jaar.

Tabel: Aantal AIO gerechtigde huishoudens 2026
Bron: SVB 2e Kwartaalbericht 2026

	AANTAL
AIO-gerechtigde huishoudens	57.922

Hoogte en systematiek
De AIO vult het inkomen van ouderen aan tot de voor hen geldende bijstandsnorm. Voor personen boven de AOW-gerechtigde leeftijd bestaat een hoger sociaal minimum dan voor personen jonger onder de AOW-gerechtigde leeftijd. De AIO ligt daarmee:

- Boven de bijstand voor niet-AOW-gerechtigden, en;
- Onder het niveau van de AOW bij volledige opbouw.

Dat de AIO hoger uitkomt dan de reguliere bijstand hangt samen met fiscale ouderenkortingen. Hierdoor betalen AIO-gerechtigden per saldo minder belasting, wat leidt tot een hogere netto-inkomenspositie dan bijstandsgerechtigden onder de AOW-leeftijd. Sinds 2012 ligt de AOW structureel boven het sociaal minimum voor ouderen. Dit volgt uit wijzigingen in de fiscale behandeling van minimumuitkeringen (afbouw van de dubbele algemene heffingskorting naar eenmaal AHK), waarbij de AOW is uitgezonderd. De AIO behoudt daarmee het karakter van een aanvulling tot het sociaal minimum, terwijl de AOW daarboven is gepositioneerd.

Tabel: AIO-bedragen 2026
Bron: SVB

HUISHOUDEN	NETTOBEDRAG
Alleenstaanden	€ 1.507,97 (netto)
Samenwonenden (op huishoudniveau)	€ 2.067,29 (netto)

Export
De AIO is niet exporteerbaar. Een uitkering op grond van de Participatiewet kan niet worden meegenomen naar het buitenland.

Financiering
De AIO wordt gefinancierd uit de algemene middelen. Het is daarmee een collectief gefinancierde bijstandsvoorziening, maar dan specifiek gericht op ouderen. Het budgettair beslag bedroeg in 2025 circa € 508 miljoen.

Uitvoering

De SVB is verantwoordelijk voor de AIO. De uitvoering van de AIO kostte in 2025 circa € 49,2 miljoen. De dienstverlening rondom de AOW wordt in dat jaar door cliënten gewaardeerd met een 8,4 (op een schaal van 1 tot 10). De tijdigheid van beschikkingen bedraagt 92,4 procent (streefwaarde 80 procent).

3. De ouderenkorting en alleenstaande ouderen korting

Doel en grondslag
Het primaire motief voor de ouderenkortingen is specifieke inkomensondersteuning voor ouderen. Ouderen hebben minder mogelijkheden om hun inkomenspositie dynamisch te verbeteren. Doordat (door)werken na de pensioengerechtigde leeftijd normaler wordt, nemen de mogelijkheden hiervoor wel toe. Daarnaast spelen de ouderenkortingen een rol bij armoedebestrijding. Armoedebestrijding is echter geen zelfstandig doel van de ouderenkortingen.

Inhoud regeling
De ouderenkorting is de vervanger van de ouderenaftrek uit de Wet IB 1964. De ouderenaftrek is in 1995 om inkomenspolitieke redenen geïntroduceerd. Naast de ouderenkorting is er de aanvullende ouderenkorting voor ongehuwd pensioengerechtigden. Met ingang van 2006 is deze korting omgezet in de alleenstaande-ouderenkorting. De ouderenkorting is van toepassing op de belastingplichtige die aan het einde van het kalenderjaar de AOW-leeftijd heeft bereikt. Indien de belastingplicht in de loop van het jaar eindigt, is de ouderenkorting van toepassing indien de belastingplichtige op het tijdstip van beëindiging van de belastingplicht de AOW-leeftijd heeft bereikt.

De ouderenkorting is afhankelijk van de hoogte van het inkomen. Tot een inkomen van 46.002 euro bedraagt de korting 2.067 euro (2026). Boven deze inkomensgrens krijgen ouderen een korting van 15 procent op de korting over het meerdere inkomen. De alleenstaande-ouderenkorting geldt voor belastingplichtigen die als alleenstaande of alleenstaande ouder in aanmerking komen voor een AOW-uitkering. Voor 2026 bedraagt de alleenstaande-ouderenkorting 540 euro per jaar.

Er is geen exact cijfer beschikbaar over hoeveel individuele mensen de ouderenkorting in 2025 hebben ontvangen in Nederland. Het meest relevante, direct gerelateerde getal is het aantal AOW-gerechtigden, wat een indicatie geeft van de maximale populatie die in aanmerking komt voor deze heffingskorting. In 2026 hebben maximaal 3,2 miljoen personen recht op de ouderenkorting en circa 1,3 miljoen op alleenstaande-ouderenkorting. Het budgettaire beslag van de ouderenkorting bedraagt circa € 5,59 miljard en van de alleenstaande-ouderenkorting circa € 761 miljoen.[146]

[146] *Miljoenennota 2026*

4. De vrijstelling AOW-premie voor ouderen en daarmee samenhangende afwijkende heffingskortingen.

Beschrijving Doel/motief
De AOW wordt gefinancierd via een omslagstelsel waarbij de verzekerden jonger dan de AOW-leeftijd premie (17,9 procent) betalen voor de huidige AOW-gerechtigden (aangevuld vanuit algemene middelen). Als motivering voor de vrijstelling voor AOW-gerechtigden wordt vaak de verzekeringsgedachte genoemd. Er hoeft geen premie betaald te worden als het verzekerde risico heeft plaatsgevonden (bereiken AOW-leeftijd). Bij de introductie van de AOW speelde ook mee dat ouderen over het algemeen over te weinig inkomen beschikten om bij te dragen aan de AOW. Door geen AOW-premie te heffen bij (het aanvullend pensioen van) AOW-gerechtigden, werd het (netto) verschil tussen het inkomen voor- en na pensionering kleiner, waardoor welvaartsbehoud weer een stap dichterbij kwam.

De afwijkende heffingskortingen voor ouderen zorgen ervoor dat ouderen naar verhouding evenveel belastingvoordeel hebben van de heffingskorting als mensen jonger dan de AOW-leeftijd.

Inhoud regeling
Voor mensen ouder dan de AOW-leeftijd is het tarief voor de eerste schijf van box 1 lager. Ouderen hoeven geen premie Algemene Ouderdomswet (AOW) over hun inkomsten te betalen. Daardoor is het bedrag van de premie volksverzekeringen lager dan voor personen jonger dan de AOW-leeftijd.

Tabel: Inkomstenbelasting niet-AOW-gerechtigden en AOW-gerechtigden 2026
Bron: Belastingdienst

BELASTBAARINKOMEN	TOT AOW-LEEFTIJD	VANAF AOW-LEEFTIJD
Tot en met € 38.883	35,75 procent	17,85 procent
Meer dan € 38.883 tot en met € 78.426	37,56 procent	37,56 procent
Meer dan € 78.426	49,50 procent	49,50 procent

De heffingskortingen voor inkomstenbelasting en premieheffing kennen elk een belasting- en een premiedeel. Bij belastingplichtigen die niet belastingplichtig zijn voor de loonbelasting of niet (volledig) premieplichtig voor de volksverzekeringen, wordt de heffingskorting evenredig verminderd. De basis voor deze evenredige vermindering is het totale heffingspercentage van de loonbelasting/premie volksverzekeringen in de eerste tariefschijf. Omdat AOW-gerechtigden geen AOW premie betalen, hebben zij slechts recht op 50 procent ((35,75-17,9/35,75)x100) van de standaard heffingskortingen. Voor de ouderenkorting en de alleenstaande ouderenkorting gelden deze verminderingen vanzelfsprekend niet.

Tabel: Heffingskorting en arbeidskorting voor AOW-gerechtigden 2026
Bron: Belastingdienst

KORTING	BEDRAG
De maximale algemene heffingskorting voor AOW-gerechtigden:	€ 1.556.
De maximale arbeidskorting voor AOW-gerechtigden: is	€ 2.840 en bouwt af boven een inkomen van € 45.592.

Aantal gebruikers en budget
Alle gepensioneerden die in Nederland belastingplichtig zijn hebben een vrijstelling van de AOW-premie en een afwijkende heffingskorting. De budgettaire derving van de vrijstelling van de AOW-premie is onbekend.

Uitvoering

De Belastingdienst int de premies volksverzekeringen tegelijk met de inkomstenbelasting bij de verzekerden jonger dan de AOW-leeftijd. De AOW premieplicht eindigt op de eerste dag van de maand nadat de AOW-leeftijd wordt bereikt. De lagere heffingskortingen bij mensen ouder dan de AOW-leeftijd worden automatisch in de belastingaangifte opgenomen.

5. De dubbele algemene heffingskorting in het referentie WML in de AOW.

Doel/motief
De individuele algemene heffingskorting kon voor niet-verdienende partners worden overgedragen aan de alleenverdiener. De overdraagbaarheid van de algemene heffingskorting wordt voor werkenden in 15 jaar afgebouwd vanaf 2009. In lijn met deze afbouw is afgesproken dat de overdraagbaarheid van de algemene heffingskorting vanaf 2012 ook wordt afgebouwd voor de sociale zekerheid (in 20 jaar). Anders zou de netto-uitkering toenemen ten opzichte van het minimumloon en zou werken op een gegeven moment niet meer lonen. Voor de AOW is dit armoedevalprobleem minder relevant. Daarom is vanuit inkomenspolitieke redenen besloten om de overdraagbaarheid van de algemene heffingskorting voor de AOW niet af te bouwen.

Inhoud regeling
Op basis van het zogenaamde netto-referentieminimumloon (sociaal minimum) worden de minimumuitkeringen, zoals de WWB, AOW, IOAW, IOAZ, TW en Anw berekend. In de berekening van de hoogte van het sociaal minimum geldt dat de hoogte is gekoppeld aan het netto-minimumloon. Hierbij wordt rekening gehouden met een alleenverdienerssituatie waarin de algemene heffingskorting wordt overgedragen aan de partner. In de berekening van het netto-referentieminimumloon wordt deze overdraagbaarheid vanaf 2012 zoals gezegd afgebouwd, met uitzondering voor de AOW.

Aantal gebruikers
Voor 2026 wordt het aantal gebruikers geraamd 3.375.700. Dit zijn alle in Nederland wonende AOW-gerechtigden.

Budget
Het structurele financiële beslag van de dubbele heffingskorting in de AOW is circa 7,9 miljard euro.[147]

Uitvoering
De SVB voert de AOW uit.

[147] *Ministerie van Financiën, Ombuigingslijst 2024, 2024*

6. Uitzondering op de houdbaarheidsbijdrage

Beschrijving Doel/motief
De 'houdbaarheidsbijdrage' is een politiek voorstel uit 2009 dat later bekend kwam te staan als de 'Bosbelasting'. Het was een voorgestelde maatregel om de stijgende kosten van de vergrijzing op te vangen en had betrekking op de inkomstenbelasting voor bepaalde groepen ouderen. De houdbaarheidsbijdrage is geen aparte, op zichzelf staande heffing, maar een maategel om de inflatiecorrectie in de overgang van de eerste naar de tweede belastingschijf voor gepensioneerden te beperken. Hierdoor zouden gepensioneerden met een inkomen boven een bepaalde grens meer belasting betalen dan jongere generaties met hetzelfde inkomen

De houdbaarheidsbijdrage zorgt voor een geleidelijke fiscalisering van de AOW in de tweede schijf. De houdbaarheidsbijdrage geldt niet voor mensen die voor 1 januari 1946 zijn geboren. Besloten is hen uit te zonderen, omdat zij niet konden anticiperen op invoering van de houdbaarheidsbijdrage (bijvoorbeeld door later te stoppen met werken). Het gaat hierbij dus om beleid om de huidige groep ouderen te ontzien.

Inhoud regeling
De bovengrens van de tweede belastingschijf wordt voor mensen die geboren zijn na 1945 niet meer volledig maar slechts voor 75 procent geïndexeerd met de tabelcorrectiefactor. Dit is de zogenoemde houdbaarheidsbijdrage. Hierdoor gaan mensen steeds eerder in de derde belastingschijf vallen. Voor mensen die jonger dan de AOW-leeftijd zijn, is het verschil tussen het tarief in de tweede schijf en het tarief in de derde schijf zeer beperkt of nihil. Voor deze groep belastingplichtigen heeft de beperkte indexatie van de tweede schijf dus niet of nauwelijks gevolgen. Voor ouderen is het tarief in de derde schijf wel 17,9 procent hoger dan in de tweede schijf (omdat ouderen geen AOW-premie betalen).

Tabel: Belastingtarieven ouderen geboren voor 1 januari 1946
Bron: Belastingdienst 2026

BELASTBAAR INKOMEN	TARIEF
Tot en met € 41.123	17,85 procent
Meer dan € 41.123 tot en met € 78.426	37,56 procent
Meer dan € 78.426	49,50 procent

Aantal 'gebruikers'
Alle mensen geboren vóór 1 januari 1946 zijn uitgezonderd van de houdbaarheidsbijdrage.

Uitvoering
De belastingdienst voert deze regeling uit. De beperkte indexatie van de tweede schijf voor personen met de AOW-leeftijd en die na 1945 zijn geboren is nauwelijks van invloed op de administratieve lasten voor bedrijfsleven en burger omdat het in de schijvenstructuur aan te brengen onderscheid meeloopt met de gebruikelijke software-aanpassingen.

7. Afwijkend tarief voor de inkomensafhankelijke bijdrage voor de Zvw.

Doel/motief

Het verlaagde tarief inkomensafhankelijke bijdrage (IAB) binnen de Zorgverzekeringswet (Zvw) heeft zijn oorsprong in het gevoerde inkomensbeleid in het verleden. De mensen die onder het ziekenfonds vielen betaalden een nominale premie en een inkomensafhankelijke ziekenfondspremie. Deze laatste bestond uit een werknemersdeel en een werkgeversdeel. AOW-gerechtigden betaalden zowel het werknemers- als het werkgeversdeel van de inkomensafhankelijke ziekenfondspremie. In 1998 is om de koopkracht van ouderen met een aanvullend pensioen te verbeteren, besloten om de ziekenfondspremie over het aanvullend pensioen met 2 procent te verlagen. Later ging dit verlaagde tarief ook voor zelfstandigen gelden. Toen in 2006 de Zvw werd ingevoerd is besloten om een gedifferentieerd tarief voor de inkomensafhankelijke component van de premie te handhaven. Werknemers betaalden vanaf 2006 het hoge tarief IAB, maar kregen deze vergoed door hun werkgever, waar zij vervolgens wel belasting over moesten betalen. Zelfstandigen en gepensioneerden (over het aanvullende pensioen) moesten de IAB zelf betalen. Zij betaalden wel een verlaagd tarief. Voor de AOW gold het hoge tarief (net als ten tijde van het ziekenfonds) omdat zij via de netto-netto-koppeling met het WML voor het hoge tarief volledig werden gecompenseerd. Door het wetsvoorstel uniformering loonbegrip (WUL) is de heffing van de IAB bij werknemers per 2013 gewijzigd. Voor werknemers wordt de IAB nu rechtstreeks geheven bij de werkgever. Om de uitvoering voor de belasting te vereenvoudigen is de AOW, net als het aanvullend pensioen, met de WUL onder het verlaagde tarief gebracht.

Inhoud regeling

De Zorgverzekeringswet kent - naast de nominale premie en de daarmee samenhangende zorgtoeslag - ook een inkomenafhankelijke bijdrage. Deze bijdrage wordt geheven bij de werkgever. Ondermeer zelfstandigen en gepensioneerden (met betrekking tot het aanvullend pensioen) hebben geen werkgever en moeten de inkomensafhankelijke bijdrage dus zelf betalen. Daarom geldt voor deze groepen een lager tarief. In 2026 is het tarief voor de inkomensafhankelijke bijdrage 6,10 procent. Het verlaagd tarief is 4,85 procent.

Aantal gebruikers

Over het inkomen van alle Nederlanders moet de inkomensafhankelijke bijdrage worden betaald (afhankelijk van situatie door de belastingplichtige zelf of door de werkgever). Als er geen of een negatief inkomen is, hoeft geen IAB betaald te worden.

Budget

Met de inkomensafhankelijke bijdrage (IAB) voor de Zorgverzekeringswet is in 2025 in totaal € 33,9 miljard bijeengebracht.[148]

Uitvoering

De belastingdienst int de inkomensafhankelijke bijdrage voor de Zvw. Dit is onderdeel van de totale belasting- en premieheffing van de belastingdienst.

[148] *Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Staat van de Volksgezondheid, 2026*

Bijlage 6 Gemeentelijke regelingen

Inleiding
Gemeentelijke regelingen zijn opgenomen in de taakopdracht van het IBO. In de eerste werkgroep van het IBO is besloten om de gemeentelijke regelingen voor ouderen illustratief in beeld te brengen. Met ouderen bedoelen we mensen die de AOW-gerechtigde leeftijd hebben bereikt. Met gemeentelijke regelingen worden de aanvullende lokale regelingen bedoeld die gemeenten aanbieden voor inkomensondersteuning en sociale participatie van mensen (met een laag inkomen).

Werkwijze
We hebben gesproken met een medewerker van Divosa, onderzoekers van het Instituut voor Publieke Economie (IPE) en collega's van SZW en BZK om een beeld te krijgen welke gemeentelijke regelingen er zijn voor ouderen en welke bronnen we kunnen gebruiken om een overzicht te maken. Uit deze gesprekken kwam naar voren dat ouderen over het algemeen recht kunnen hebben op gemeentelijke regelingen indien ze voldoen aan de voorwaarden die de gemeente hanteert zoals een inkomens- en vermogenstoets. Ouderen komen niet in aanmerking voor een individuele inkomenstoeslag. Artikel 36 van de Participatiewet sluit dit uit.

Op basis van gegevens uit het dashboard van IPE en data van de Belastingdienst hebben we een overzicht opgesteld van gemeentelijke regelingen voor ouderen. We hebben gekeken naar regelingen die zijn bedoeld voor ouderen met een laag inkomen. Het gaat hier dus om leeftijdsspecifieke regelingen. Regelingen waarvoor alle burgers met een laag inkomen mogelijk voor in aanmerking komen, vallen buiten de scope. In een volgende stap is via de websites van gemeenten gecontroleerd of deze regelingen (nog) bestaan en welke voorwaarden eraan verbonden zijn. Tot slot zijn de gemeenten per e-mail benaderd met een aantal vragen of o.a. of de regeling exclusief voor ouderen bedoeld is en of ouderen naast de gevonden regeling nog in aanmerking komen voor andere gemeentelijke regelingen.

Resultaten
- We hebben 23 gemeenten gevonden die gemeentelijke regelingen hebben voor specifiek ouderen met een laag inkomen (zie tabel hieronder).
- De meest voorkomende regelingen zijn gericht op sociale participatie van ouderen en gratis openbaar vervoer binnen de stad of regio. Daarnaast hebben twee gemeenten een ouderentoeslag voor onverwachte uitgaven, maatschappelijke participatie en vervanging van duurzame gebruiksgoederen zoals een wasmachine. Tijdens de inventarisatie kwamen we ook tegen dat de gemeente Rotterdam en Capelle aan den IJssel gratis ov aanbieden voor alle AOW-gerechtigden.
- De hoogte van de tegemoetkomingen verschilt aanzienlijk tussen gemeenten:
  - De ouderentoeslag bedraagt €150 per jaar per huishouden in de gemeente Beek en €300 per jaar in de gemeente Breda.
  - Ook de regelingen voor sociale participatie variëren sterk. Sommige gemeenten verstrekken een jaarlijkse tegemoetkoming op huishoudniveau, variërend van €150 tot €475 per jaar. Andere gemeenten keren een bedrag per persoon uit, variërend van €100 tot €450 per jaar. Daarnaast loopt de geldigheidsduur van deze regelingen uiteen van één tot drie jaar.
  - De toelatingscriteria verschillen eveneens tussen gemeenten. Sommige gemeenten hanteren de (lage) vermogensgrenzen uit de Participatiewet, terwijl andere gemeenten ruimere vermogensnormen toepassen. Ook de inkomensgrenzen lopen uiteen en variëren van maximaal 110 procent tot 130 procent van de toepasselijke bijstandsnorm. De gemeente Den Haag hanteert een inkomensgrens van 150 procent.

Disclaimers

- Voor het in kaart brengen van gemeentelijke regelingen voor ouderen hebben wij gebruikgemaakt van het dashboard en input van IPE en gegevens van de Belastingdienst. Het is mogelijk dat er nog meer gemeenten zijn met regelingen voor ouderen die niet in dit overzicht zijn opgenomen. Ook zijn er naast regelingen vanuit gemeenten specifieke regelingen voor ouderen die vanuit organisaties en bedrijven worden aangeboden. Denk bijvoorbeeld aan korting in musea. Deze regelingen vallen buiten de scope van het IBO.
- Slechts een beperkt aantal gemeenten heeft gereageerd op onze vragen. Daardoor bestaat de mogelijkheid dat sommige opgenomen regelingen inmiddels zijn beëindigd of gewijzigd, of dat naast ouderen ook andere doelgroepen voor deze regelingen in aanmerking komen.
- De regelingen zijn niet altijd structureel. Van een aantal gemeenten loopt de regeling tot eind 2026.
- Iedere regeling kent zijn eigen voorwaarden en reikwijdte. In de ene gemeenten kan er bijvoorbeeld gebruik maken van al het openbaar vervoer in de gehele regio. Terwijl in een andere gemeente alleen gebruik van de stadsbus mogelijk is. Hierdoor is het lastig om een algemeen beeld te geven van de aard en omvang van gemeentelijke regelingen voor ouderen.
- In vrijwel alle gemeenten komen ouderen ook in aanmerking voor andere minima regelingen als zij aan de voorwaarden voldoen zoals de inkomensgrenzen. Daarmee biedt dit overzicht geen volledig beeld van alle gemeentelijke regelingen waar ouderen gebruik van kunnen maken.

Tabel: Overzicht gemeentelijke regelingen voor ouderen

Bron: Belastingdienst 2025, dashboard IPE en eigen onderzoek.

MINIMAREGELING	GEMEENTE	WIE HEEFT ER ECHT OP? (MAXIMALE INKOMENSGRENS)	WAT IS HET?	WAARDE/BEDRAG
Declaratiefonds / regeling ouderen (AOW)	Aalsmeer	AOW'er met laag inkomen (110 procent PW-norm).	Het Declaratiefonds Ouderen in Aalsmeer biedt een eenmalige vergoeding van maximaal € 121,00 (per 12 maanden) voor AOW-gerechtigden met een laag inkomen en beperkt vermogen. Deze regeling is bedoeld voor kosten die samenhangen met sociale activiteiten, participatie, vervoer of woninginrichting	Maximaal €121 per jaar per persoon.
Declaratiefonds / regeling ouderen (AOW)	Amstelveen	AOW'er met laag inkomen (130 procent PW-norm).	Eenmalige vergoeding voor kosten voor vervoer,	Eenpersoonshuishouden €300, meerpersoonshuishouden €375.

			uitstapjes en activiteiten of spullen voor uw woning zoals een koelkast of wasmachine.	
Gratis OV in gemeente	Amsterdam	AOW'er met laag inkomen (lage inkomensgrens en weinig vermogen (op basis van grenzen gemeente Amsterdam).	Gratis reizen met bus, tram en metro (GVB, Connexxion, EBS) in Amsterdam en Weesp.	Alle reiskosten.
Ouderentoeslag	Beek	AOW'er met laag inkomen (Gezins)inkomen van maximaal 110 procent van het sociaal minimum.	Financiële ondersteuning bij onverwachte extra uitgaven, uitgaven in verband met ouder worden, maatschappelijke participatie.	€150 per jaar per huishouden.
Seniorentoeslag	Breda	AOW-gerechtigden met een laag inkomen (110 procent van de geldende bijstandsnorm). Het netto-maandinkomen moet 3 jaar of langer niet hoger zijn dan dit bedrag.	Met deze toeslag kun je duurzame gebruiksgoederen vervangen zoals bijvoorbeeld een koelkast, kookplaat, wasmachine, televisie, servies, bed of matras.	Maximaal €300 per jaar.
Doe Mee(r) regeling	Culemborg	AOW'er met laag inkomen (120 procent van de bijstandsnorm).	Bedrag voor sociale activiteiten om eenzaamheid tegen te gaan.	Maximaal €150 per jaar per persoon.
Gratis OV in gemeente	Den Haag	AOW'er met laag inkomen (persoon recht op een Ooievaarspas (150 procent van de bijstandsnorm en vermogenstoets))	Onbeperkt reizen met bus en tram in Den Haag, en vaak ook in Rijswijk, Delft en Zoetermeer	Alle reiskosten.
Gratis OV in gemeente	Diemen	AOW'er met een laag inkomen (110 procent van geldende bijstandsnorm).	Gratis reizen met GVB (tram, bus, metro), niet voor Connexxion of EBS.	Alle reiskosten.
Gratis OV in gemeente	Hengelo	65-plussersmet een laag inkomen (120 procent geldende bijstandsnorm).	Speciaal busabonnement om gratis met de bus door Twente te reizen buiten de spits.	Alle reiskosten.

Gratis OV in gemeente	Lansingerland	AOW-gerechtigden met een laag inkomen (120 procent geldende bijstandsnorm).	Proef die loopt van 1-4-2024 t/m 31-12-2026. gratis reizen met bus, tram en metro van de RET. BOB-bus uitgezonderd.	Alle reiskosten.
Declaratiefonds / regeling ouderen (AOW)	Leidschendam-Voorburg	AOW'er met laag inkomen (110 procent van de toepasselijke bijstandsnorm)	Tegemoetkoming in de kosten voor sport, cultuur en abonnementen op krant of telefoon.	€450 per jaar per persoon.
Declaratiefonds / regeling ouderen (AOW)	Leudal	AOW'er met laag inkomen (130 procent van de toepasselijke bijstandsnorm).	Persoonlijk participatiebudget pensioengerechtigden	Alleenstaande: €250 per jaar. Alleenstaande ouder of gehuwden samen: €400
Declaratiefonds / regeling ouderen (AOW)	Maasgouw	AOW'er met laag inkomen (130 procent van de toepasselijke bijstandsnorm)	Kosten voor het meedoen aan sociale en maatschappelijke activiteiten in uw omgeving.	Alleenstaande: €330 per jaar. Alleenstaande ouder of gehuwden samen: €450 per jaar
Gratis OV in gemeente	Nissewaard	AOW’er met een laag inkomen (120 procent van de geldende bijstandsnorm)	tijdelijke regeling t/m 1-1-2027. gratis reizen met openbaar vervoer in de regio.	Alle reiskosten.
Declaratiefonds / regeling ouderen (AOW)	Noordwijk	AOW’er met een laag inkomen (120 procent van de geldende bijstandsnorm)	Vergoeding voor kosten voor maatschappelijke participatie of noodzakelijke uitgaven.	€400 per drie jaar per persoon (witgoed en huishoudelijke apparaten); 100 euro per persoon participatie (jaarlijks).
Declaratiefonds / regeling ouderen (AOW)	Oostzaan	AOW’er met een laag inkomen (120 procent van de geldende bijstandsnorm).	Persoonlijk participatiebudget pensioengerechtigden via het seniorenparticipatiefonds.	€100 per jaar per persoon.
Declaratiefonds / regeling ouderen (AOW)	Roerdalen	AOW-gerechtigden met een laag inkomen (120 procent van de geldende bijstandsnorm).	Persoonlijk participatiebudget pensioengerechtigden.	Alleenstaande ouders en gehuwden ontvangen gezamenlijk €450 per jaar. Een alleenstaande ontvangt €330 per jaar.
Declaratiefonds / regeling ouderen (AOW)	Rotterdam	AOW-gerechtigden met een laag inkomen (110 procent WSM).	AOW-tegoed op Rotterdampas: Bedrag wat besteed kan worden in verschillende winkels.	€475 per jaar per huishouden.
Gratis OV in gemeente	Schiedam	AOW-gerechtigden met een laag inkomen (110 procent van de geldende bijstandsnorm).	Gratis ov bij RET.	Alle reiskosten.

Gratis OV in gemeente	Vlaardingen	AOW-gerechtigden met een laag inkomen (110 procent van de geldende bijstandsnorm).	Gratis OV bij RET in de regio Rotterdam.	Alle reiskosten.
Declaratiefonds / regeling ouderen (AOW)	Voorschoten	AOW-gerechtigden met een laag inkomen (110 procent van de geldende bijstandsnorm).	Tegemoetkoming in de kosten voor sport, cultuur en abonnementen op krant of telefoon	€175 per jaar per persoon.
Declaratiefonds / regeling ouderen (AOW)	Wassenaar	AOW-gerechtigden met een laag inkomen (110 procent van de geldende bijstandsnorm).	Tegemoetkoming in de kosten voor sport, cultuur en abonnementen op krant of telefoon	€175 per jaar per persoon.
Declaratiefonds / regeling ouderen (AOW)	Wormerland	AOW-gerechtigden met een laag inkomen (120 procent van de geldende bijstandsnorm).	Persoonlijk participatiebudget pensioengerechtigden.	€100 per jaar per persoon.

Bijlage 7 Internationale vergelijking

Door Dr. E.J. Slapak

DENEMARKEN

KRING VAN VERZEKERDEN	PENSIOENLEEFTIJD,OPBOUW EN DREMPELS	HOOGTE	INKOMENS- EN LEEFVORMAFHANKELIJKHEID	FINANCIERING
✓ Ingezetenen zijn verzekerd	✓ De pensioenleeftijd is 67 jaar; ✓ Er is een volledige pensioenopbouw in 40 jaar, dit is 2,5 procent per jaar); ✓ Er geldt de voorwaarde dat er een minimaal verblijf is van 3 jaar, voor niet-staatsburgers minimaal 10 jaar, waarvan 5 jaar direct voor pensioenleeftijd.	✓ De hoogte van uitkering is afhankelijk van de opgebouwde rechten, huishoudsituatie en inkomsten vanuit overige verzekeringen. ✓ De pensioentoeslag wordt verminderd op basis van het gezamenlijke inkomen boven DKK 164.500. ✓ Het percentage van vermindering hangt af van of de partner staatspensioen ontvangt (16 procent) of niet (32 procent).	✓ Het basisbedrag is leefvorm- en inkomensonafhankelijk. ✓ De pensioenaanvulling is leefvorm- en inkomensafhankelijk.	✓ De ouderdomspensioen wordt gefinancierd via een omslagstelsel. ✓ In tegenstelling tot veel andere landen bestaat geen specifieke loonbelasting die rechtstreeks naar een fonds voor het basispensioen gaat. ✓ Het grootste deel van de financiering komt uit algemene belastingen, waaronder inkomstenbelasting en btw.

FINLAND

KRING VAN VERZEKERDEN	PENSIOENLEEFTIJD,OPBOUW EN DREMPELS	HOOGTE	INKOMENS- EN LEEFVORMAFHANKELIJKHEID	FINANCIERING
✓ Ingezetenen zijn verzekerd	✓ De pensioenleeftijd is 65 jaar voor personen geboren voor 1965; ✓ De pensioenleeftijd voor personen geboren in 1965 of later wordt gelinkt aan het inkomen-gebaseerde pensioen (pensioenleeftijd aan	✓ De hoogte van de uitkering is afhankelijk van opgebouwde rechten, huishoudsituatie, inkomsten vanuit overige verzekeringen en levensverwachting-coëfficiënt;	✓ Het basispensioen (kansanelake) is leefvormafhankelijk, het garantiepensioen (takuuelake) niet; ✓ Zowel het basispensioen (kansanelake) als het	✓ De basispensioenen worden gefinancierd via een omslagstelsel; ✓ Finland kent geen specifieke belastingheffing om de pensioenuitkeringen te dekken.

	levensverwachting gekoppeld; deze is nu 65) ✓ Er is een volledige pensioenopbouw in 40 jaar, dit is 2,5 procent per jaar); ✓ Er geldt de voorwaarde van minimaal 3 jaar verblijf in Finland vanaf het bereiken van 16-jarige leeftijd.	✓ De limiet aan inkomen uit het inkomenspensioen waarboven geen basispensioen meer wordt uitgekeerd verschilt voor alleenstaanden (meer dan € 1.512,38) en samenwonenden (€ 1.355,30); ✓ Ook de hoogte van het basispensioen en garantiepensioen verschilt (NP € 732,67 per maand voor alleenstaande gepensioneerden en € 654,13 voor samenwonenden).	garantiepensioen (takuuelake) zijn inkomensafhankelijk.	

IERLAND

KRING VAN VERZEKERDEN	PENSIOENLEEFTIJD,OPBOUW EN DREMPELS	HOOGTE	INKOMENS- EN LEEFVORMAFHANKELIJKHEID	FINANCIERING
✓ Mensen die premie betalen zijn verzekerd.	✓ De pensioenleeftijd is 66 jaar; ✓ Een volledige uitkering wordt opgebouwd op basis van ten minste 48 weken aan jaarlijkse bijdragen gedurende een 40-jarige beroepscarrière; ✓ Er geldt een minimale totale premieperiode van 520 weken (oftewel tien jaar volledige dekking).	✓ De hoogte van de uitkering is afhankelijk van opgebouwde rechten, huishoudsituatie en inkomsten vanuit overige verzekeringen.	✓ Zowel de premieafhankelijke als premieonafhankelijke uitkering is leefvormafhankelijk. ✓ Enkel de premieonafhankelijke uitkering is inkomensafhankelijk.	✓ De premieafhankelijke uitkering wordt gefinancierd op basis van een omslagstelsel via bijdragen aan het Sociale Verzekeringsfonds (SIF) van werknemers, werkgevers en zelfstandigen, met een subsidie uit de algemene belastingheffing om eventuele tekorten in het SIF aan te vullen. ✓ De premieonafhankelijke uitkering wordt uit algemene financiële middelen gefinancierd.

IJSLAND

KRING VAN VERZEKERDEN	PENSIOENLEEFTIJD,OPBOUW EN DREMPELS	HOOGTE	INKOMENS- EN LEEFVORMAFHANKELIJKHEID	FINANCIERING

✓ Ingezetenen zijn verzekerd	✓ De pensioenleeftijd is 67 jaar. ✓ Volledige pensioenopbouw in 40 jaar, dit is 2,5 procent per jaar; ✓ Er geldt een minimaal verblijf van 3 jaar tussen de leeftijd van 16 en 66.	✓ Afhankelijk van opgebouwde rechten en overige inkomsten. ✓ Het pensioen bedraagt ongeveer ISK 347.521 (€2.415) per maand, maar wordt verlaagd of stopgezet als iemand boven bepaalde inkomensgrenzen verdient. Zo blijft een deel van het inkomen buiten beschouwing, zoals jaarlijks tot ISK 438.000 aan algemeen inkomen en tot ISK 2.400.000 aan arbeidsinkomen (en bij koppels 50 procent van het kapitaalinkomen). Van het inkomen boven deze vrijstellingen wordt 45 procent afgetrokken van het pensioen, en bij een hoog totaalinkomen (boven ca. ISK 9,7 miljoen per jaar) vervalt het pensioen volledig.	✓ Het basispensioen is leefvormonafhankelijk, echter bestaat er een speciale pensioentoeslag voor alleenstaanden. ✓ Het basispensioen is inkomensafhankelijk	✓ Het basispensioen is gefinancierd op basis van een omslagstelsel. Het IJslandse system verschilt doordat de werkgevers deze financieren. Werkgevers betalen een sociale premie van ongeveer 6,35 procent tot 6,85 procent van de bruto-loonlijst om het sociale zekerheidsstelsel te helpen financieren.

ZWEDEN

KRING VAN VERZEKERDEN	PENSIOENLEEFTIJD,OPBOUW EN DREMPELS	HOOGTE	INKOMENS- EN LEEFVORMAFHANKELIJKHEID	FINANCIERING
✓ Ingezetenen	✓ 66 jaar ✓ Volledige pensioenopbouw in 40 jaar (2,5 procent / jaar) vanaf 25 jarige leeftijd. Minimaal verblijf van 3 jaar.	✓ Afhankelijk van opgebouwde rechten, huishoudsituatie, inkomsten vanuit overige verzekeringen. ✓ Het basispensioen (garantipension) wordt volledig (100 procent) verminderd tegen de eerste SEK 72.198 aan inkomen uit	✓ Het basispensioen is leefvorm- en inkomensafhankelijk.	✓ De pensioenuitkeringen worden op basis van een omslagstelsel gefinancierd met specifieke pensioenpremies in plaats van via algemene belastingen. ✓ Werkgevers betalen 10,21 procent, werknemers/zelfstandigen betalen een bijdrage van 7 procent.

	het inkomensgerelateerde pensioen. Daarna wordt deze met 48 procent afgebouwd. Wanneer dit inkomen boven SEK 211.860 uitkomt, vervalt het recht op het basispensioen volledig.		✓ De gelden worden beheerd als geoormerkte fondsen voor pensioenen.

Denemarken

Het Deense pensioenstelsel bestaat uit drie pijlers. De eerste pijler bestaat uit zowel een publieke volksverzekering als een collectieve arbeidsmarktpensioen-regeling waar alle Denen in loondienst aan bijdragen. De tweede pijler is vergelijkbaar met de Nederlandse tweede pijler en is een kapitaalgedekt systeem waar op individuele basis wordt gespaard. De derde pijler bestaat uit individuele, vrijwillige pensioenspaarplannen. In deze internationale vergelijking ligt de focus op de twee regelingen binnen de eerste pijler.

i. Eerste pijler: nationale pensioenregeling

De publieke volksverzekering is gebaseerd op een omslagstelsel (Pay-As-You-Go; PAYG) op basis van ingezetenschap. Om in aanmerking te komen voor een Deens ouderdomspensioen moet men minimaal drie jaar in Denemarken hebben gewoond tussen het 15e levensjaar en de wettelijke pensioenleeftijd. Voor niet-Deense staatsburgers geldt een strengere eis: zij moeten minstens tien jaar in Denemarken hebben gewoond, waarvan vijf jaar direct vóór de ingangsdatum van het pensioen. Voor mensen die vóór 1 juli 2025 de pensioengerechtigde leeftijd bereiken, geldt volledig recht op pensioen na 40 jaar verblijf tussen 15 jaar en de pensioengerechtigde leeftijd. Voor wie deze leeftijd op of na 1 juli 2025 bereikt, is volledig recht al mogelijk bij 90 procent verblijf in Denemarken binnen diezelfde periode. Bij een kortere verblijfsduur wordt het pensioen naar rato berekend.

Het Deense systeem is erop gericht om de pensioenperiode te beperken tot ongeveer 14,5 jaar. Het uitgangspunt is dat de gemiddelde duur van het ouderdomspensioen constant blijft, waardoor iedere toename in levensverwachting één-op-één wordt doorvertaald naar een hogere pensioenleeftijd. In de praktijk ligt de gemiddelde pensioenperiode echter hoger; in 2022 bedroeg deze 19,6 jaar. De wettelijke pensioenleeftijd in Denemarken is momenteel 67 jaar, welke na goedkeuring door het Deense parlement in mei 2025 vanaf 2040 naar 70 jaar zal stijgen. Prognoses geven aan dat de wettelijke pensioenleeftijd in Denemarken kan stijgen tot 74 jaar in 2070, waarmee het de hoogste geplande pensioenleeftijd van alle OESO-landen zou worden. Elke vijf jaar wordt besloten of de pensioenleeftijd wordt verhoogd met een aankondigingstermijn van 15 jaar.

Het Deense staatspensioen (folkpension) bestaat uit een basispensioen (grundbeløb) van circa DKK 7.198 (€ 965) per maand en een inkomensafhankelijke toeslag. In deze vergelijking betekent 'inkomensafhankelijk' dat de hoogte van de uitkering wordt verlaagd naarmate iemand meer andere inkomsten heeft, zoals loon uit werk of een aanvullend pensioen, waarbij de mate van verlaging kan variëren. Deze toeslag (pensionstillæg) bedraagt ongeveer DKK 8.329 (€ 1.116) per maand voor alleenstaanden en DKK 4.262 (€ 571) voor pensioengerechtigden met een partner en samenwonenden. De toeslag wordt verlaagd naarmate het niet-arbeidsinkomen van de gepensioneerde en/of partner stijgt. Beide onderdelen worden maandelijks uitgekeerd en de staatspensioenuitkeringen worden jaarlijks aangepast in lijn met de gemiddelde loonstijging in de private sector.

Daarnaast kunnen financieel kwetsbare gepensioneerden een extra jaarlijkse aanvullende, inkomens- en vermogensafhankelijke toeslag ontvangen (Supplerende pensionsydelse/ældrecheck). De hoogte bedraagt maximaal een fractie (1/40 per jaar) van een jaarlijks bedrag van circa DKK 25.700, afhankelijk van het aantal jaren dat iemand tussen zijn 15e en de pensioenleeftijd in Denemarken heeft gewoond (tot maximaal 40 jaar). De uitkering wordt verlaagd bij een hoger inkomen van de gepensioneerde en diens partner, met uitzondering van arbeidsinkomen, en vervalt volledig bij een te hoog vermogen. Bovendien kunnen gepensioneerden in de meest kwetsbare financiële situaties een extra jaarlijkse toeslag van circa DKK 19.900 ontvangen. Ook deze is strikt inkomens- en vermogensafhankelijk en gericht op de laagste inkomens zonder noemenswaardige liquide middelen, waarbij arbeidsinkomen tot een bepaalde grens buiten beschouwing blijft. Beide uitkeringen worden één keer per jaar, in januari, uitbetaald. Er bestaan geen speciale belastingkortingen of aftrekposten specifiek voor gepensioneerden. Het pensioeninkomen wordt belast als persoonlijk inkomen. Er gelden geen speciale belastingvoordelen.

De staatspensioenen in de eerste pijler worden gecomplementeerd door een aanvullend arbeidsmarktpensioen (Arbejdsmarkedets Tillægspension; ATP), een nationale, aanvullende pensioenregeling die formeel tot de eerste pijler behoort. ATP is een kapitaalgedekt en op premies gebaseerd systeem (defined contribution), maar functioneert tegelijk als een collectieve verzekering met een gegarandeerde, levenslange uitkering (annuïteit). Deelname is verplicht voor vrijwel alle werknemers die meer dan circa 9 uur per week werken, en de regeling dekt daarmee meer dan 90 procent van de werkenden. Zelfstandigen kunnen vrijwillig deelnemen.

De premie is geen percentage van het loon, maar een vast bedrag dat afhangt van het aantal gewerkte uren. Voor een voltijdswerknemer bedraagt de totale bijdrage ongeveer DKK 3.564 per jaar (2024), waarvan twee derde door de werkgever en één derde door de werknemer wordt betaald. Ook tijdens periodes van werkloosheid, ziekte of ouderschapsverlof worden (aanvullende) bijdragen opgebouwd via sociale zekerheidsregelingen. De uiteindelijke pensioenuitkering uit ATP is niet inkomensafhankelijk en wordt bepaald door het aantal gewerkte jaren en betaalde bijdragen. De uitkering start bij de wettelijke pensioenleeftijd, maar kan tot maximaal 10 jaar worden uitgesteld, waarbij de jaarlijkse uitkering actuarieel wordt verhoogd. Daarnaast voorziet ATP in een uitkering voor nabestaanden bij vroegtijdig overlijden.

ATP wordt vaak gezien als een hybride systeem: het is wettelijk verplicht en universeel (zoals een eerste pijler), maar tegelijkertijd individueel gefinancierd via kapitaalopbouw (zoals een tweede pijler). Dit maakt het een uniek onderdeel van het Deense pensioenstelsel, dat samen met het basispensioen zorgt voor een brede inkomensbasis voor gepensioneerden.

In Denemarken bestaan er beperkte mogelijkheden voor vervroegd pensioen, die de afgelopen jaren sterk zijn aangescherpt. Het vroegpensioen (tidligpension) maakt het mogelijk om tot drie jaar vóór de wettelijke pensioenleeftijd te stoppen, mits iemand een lange en duurzame arbeidsmarktbinding heeft en minder dan drie jaar van de pensioenleeftijd verwijderd is. Daarnaast geldt een minimale verblijfsvoorwaarde in Denemarken. Er zijn geen specifieke regelingen voor zware of risicovolle beroepen. De belangrijkste regeling voor vervroegde uittreding is de vrijwillige efterløn (VERP). Dit is een contributieve regeling waarvoor men jarenlang moet hebben bijgedragen: deelname aan de vrijwillige werkloosheidsverzekering en betaling van extra premies gedurende circa 30 jaar, gestart vóór het 30e levensjaar. De regeling is deels door de overheid gesubsidieerd en biedt maximaal drie jaar vervroegd pensioen. De toetredingsleeftijd ligt rond de 64 jaar (en stijgt mee met de pensioenleeftijd), en ook de duur en toegankelijkheid zijn in recente hervormingen beperkt. Daarnaast bestaat de senior pension, bedoeld voor mensen met een sterk verminderde arbeidscapaciteit (maximaal circa 15 uur per week) en een lang arbeidsverleden van 20 tot 25 jaar. Deze uitkering kan tot zes jaar vóór de pensioenleeftijd ingaan.

Recente pensioenhervormingen
Een van de meest efficiënte maatregelen om vergrijzing en arbeidsmarktkrapte tegen te gaan, en de financiële houdbaarheid te waarborgen, is het verhogen van de pensioengerechtigde leeftijd. Denemarken kent een van de hoogste pensioenleeftijden en vasthouden aan een 1-op-1-koppeling van de levensverwachting aan de pensioenleeftijd zou volgens prognoses kunnen leiden tot een pensioenleeftijd van 74 jaar in 2070. In 2025 is een wet aangenomen waarin wordt bepaalt dat de pensioenleeftijd, die nu 67 jaar is, geleidelijk stijgt naar 68 in 2030, 69 in 2035 en uiteindelijk 70 jaar in 2040 voor mensen geboren na 1970.In 2022 stelde de Deense pensioencommissie voor om vanaf 2040 de pensioenleeftijd slechts voor de helft van de toename in levensverwachting door te voeren, omdat een langzamer tempo financieel beter beheersbaar zou zijn gezien de demografische overgang naar een kleinere werkende bevolking tegen die tijd en dit de intergenerationele gelijkwaardigheid verbetert. Dit advies gaat tegen de algemene tendens van het verhogen van de pensioenleeftijd in, al dient onderstreept te worden dat Denemarken momenteel de hoogste pensioenleeftijd kent. Tegelijkertijd met de bekendmaking van het verhogen van de pensioenleeftijd benoemde de premier Mette Frederiksen dat de automatische verhoging van de pensioenleeftijd opnieuw moet worden onderhandeld en dat haar partij niet vindt dat mensen steeds automatisch een jaar langer moeten werken.

Andere Deense pensioenhervormingen gericht op het verhogen van de arbeidsparticipatie van oudere werknemers zijn het inperken van de mogelijkheden voor vervroegd pensioen, het stimuleren van doorwerken en het uitstellen van het ingaan van de pensioenuitkering.

Te midden van een voortdurende inzet om zowel de wettelijke pensioenleeftijd als de feitelijke uittreedleeftijd te verhogen, werd de langjarige trend om vervroegd pensioen te beperken doorbroken met de invoering van twee nieuwe vervroegde uittredingsregelingen eind 2020. Regelingen die inspelen op de behoeften van werknemers met een verminderde arbeidscapaciteit werden steeds meer gezien als een voorwaarde voor het blijvend brede draagvlak voor de koppeling van de pensioenleeftijd aan de levensverwachting, die de financiële houdbaarheid ondersteunt.

Het op rechten gebaseerde vervroegde pensioen, tidlig pension, is bedoeld voor mensen met een zeer lange arbeidsloopbaan. Het seniorpensioen, senior pension, is gericht op personen met gezondheidsproblemen die hen beperken tot minder dan 15 uur werk per week. Beide regelingen zijn eind 2020 ingevoerd, waarbij het parlement deze besluiten op dezelfde dag heeft genomen. Tegelijkertijd is besloten de pensioenleeftijd vanaf 2035 te verhogen naar 69 jaar.Het in aanmerking komen voor vroegpensioen is verbonden aan langdurige arbeidsparticipatie. Om voor een tidlig pension in aanmerking te komen moet men minstens 42 jaar gewerkt hebben, voor een senior pension 20 jaar. Om in aanmerking te komen voor de vrijwillige vervroegde pensioen moeten mensen lid zijn geweest van de vrijwillige werkloosheidsverzekering, de speciale extra premie gedurende 30 jaar hebben betaald en deze bijdragen vóór hun 30e levensjaar zijn gestart. Al de vroegpensioenregelingen zijn direct gekoppeld aan de wettelijke pensioenleeftijd, die wordt aangepast op basis van ontwikkelingen in de levensverwachting.

Hoewel uitstel van niet-premiegerelateerde uitkeringen in de meeste landen mogelijk is, bieden slechts enkele landen een uitstelbonus. Denemarken kent een uitstelbonus van 1 procentpunt boven het actuarieel neutrale tarief. Het uitstellen van gerichte uitkeringen leidt enkel tot een verhoging van het maandelijks uitgekeerde bedrag.

Naast het uitstellen van de uitkering zijn er recent meerdere maatregelen ingevoerd om doorwerken na de pensioengerechtigde leeftijd te stimuleren. In juni 2023 werden aanbevelingen van de Pensioencommissie opgevolgd en wettelijk vastgelegd dat het verdiende inkomen uit het werk van een gepensioneerde niet langer leidt tot een verlaging van de basisuitkeringen (grundbeløb en pensionstillæg). Hierdoor kunnen gepensioneerden doorwerken terwijl ze hun publieke pensioen ontvangen, zonder dat deze hierdoor gekort wordt. Tegelijkertijd wordt het inkomen van de partner niet meer meegerekend.

Daarnaast werd in december 2023 de seniorbonus (seniorpraemie) ingevoerd. De seniorbonus is een belastingvrije vlakke uitkering voor personen die na het bereiken van de pensioenleeftijd (ongeacht of het pensioen wordt uitgesteld) 30 uur of meer per week blijven werken. Voor het eerste jaar bedraagt de uitkering momenteel 9,2 procent van het gemiddelde brutoloon in de economie (DKK 48.555 in 2025) en voor het tweede jaar 5,5 procent (DKK 28.902 in 2025). Tussen 2026 en 2029 wordt dit bedrag bovenop de reguliere indexering met 30 procent verhoogd.

Over het geheel genomen heeft Denemarken via hervormingen de mogelijkheden voor vervroegd pensioen aanzienlijk ingeperkt, onder andere door de pensioenleeftijd te koppelen aan de levensverwachting en de toegang tot regelingen zoals de efterløn te verscherpen.

Finland

De eerste pijler van het Finse pensioenstelsel combineert kenmerken van zowel het Deense als IJslandse pensioenstelsel. De eerste pijler bestaat uit zowel een contributie systeem als een belasting-gefinancierd basispensioen. Het basispensioen bevat zowel een inkomensafhankelijke als inkomensonafhankelijke component. De tweede en derde pijler bestaan uit vrijwillige via de werkgever georganiseerde collectieve pensioenverzekeringen en individuele spaarplannen en spelen

een relatief kleine rol in de Finse oudedagsvoorziening door de hoge netto-vervangingswaarden van de eerste pijler.

i. Eerste pijler: nationale pensioenregeling

Het Finse publieke pensioenstelsel (1e pijler) bestaat uit twee wettelijke pensioenregelingen: een belasting-gefinancierd nationale pensioenregeling gebaseerd op ingezetenschap die een minimumpensioen voor alle inwoners garandeert en een op werk en inkomen-gebaseerde pensioenregeling (Työeläke). De nationale basispensioenregeling bestaat uit een nationaal pensioen (Kansaneläke) en een garantiepensioen (Takuueläke) en zijn inkomensafhankelijk.

De werk-gerelateerde verzekering (Työeläke) wordt gefinancierd via premies die werknemers, zelfstandigen en boeren afdragen. Deze regeling is een defined-benefit omslagstelsel (PAYG), al wordt een deel gefinancierd door middel van gedeeltelijke kapitaaldekking. Het inkomensgerelateerde pensioenstelsel is centraal georganiseerd en omvat meerdere wettelijke regelingen voor verschillende beroepssectoren.
Ondanks deze differentiatie zijn de pensioenuitkeringen en opbouwpercentages in de regelingen grotendeels uniform. Het stelsel dekt alle werknemers en vrijwel alle zelfstandigen, waarbij gedurende de loopbaan pensioenrechten kunnen worden opgebouwd binnen meerdere regelingen naast elkaar. De coördinatie en administratie van deze rechten berusten bij het Finse Centrum voor Pensioenen. Werknemers in loondienst en zelfstandigen bouwen respectievelijk vanaf 17- en 18-jarige leeftijd pensioen op via afgedragen premies. Er zijn uitzonderingen op de verplichte bijdrage voor lage inkomens, zelfstandigen en boeren. In 2023 bedroeg de gemiddelde TyEL-bijdrage voor werkgevers 17,35 procent van het loonbedrag, terwijl het aandeel van de werknemer 7,15 procent was. De pensioenleeftijd is afhankelijk van het geboortejaar, en ligt voor het jongste cohort op 65 jaar. Vanaf 2030 zal voor personen geboren na 1965 de pensioenleeftijd met een 2/3^{e}-koppeling gelinkt zijn aan de levensverwachting.

Deze regeling kent geen concept van volledige carrière of hoeveelheid bijdragen (zoals in bijvoorbeeld Ierland) en de hoogte van het pensioen wordt berekend op basis van alle inkomsten uit loondienst en zelfstandig ondernemerschap gedurende het werkzame leven. Het opbouwpercentage over de jaarlijkse inkomsten en niet-betaalde perioden bedraagt 1,5 procent. Een interessante component om de financiën te waarborgen is de leeftijdscoëfficiënt. Wanneer het tijdens het werkzame leven opgebouwde pensioen wordt toegekend, wordt het pensioenbedrag vermenigvuldigd met de levensverwachtingscoëfficiënt. Het doel van deze coëfficiënt is om de stijgende pensioenuitgaven als gevolg van een langere levensverwachting te beperken en pensionering uit te stellen. Als de levensverwachting toeneemt, neemt de waarde van de levensverwachtingscoëfficiënt af. Dit betekent dat, als het opgebouwde pensioen voor verschillende leeftijdsgroepen verder gelijk is, het maandelijkse pensioen van jongere leeftijdsgroepen lager is dan dat van oudere leeftijdsgroepen. Het jaarlijkse uit te keren bedrag wordt per jaar berekend door de jaarlijkse inkomsten te vermenigvuldigen met 1,5 procent en een levensverwachtingscoëfficiënt die per leeftijdsgroep wordt bepaald. Het maandelijkse bedrag wordt berekend door dit resultaat te delen door 12. Het pensioeninkomen uit werk verschilt dus per persoon en kent geen maximum.

Het basispensioen (Kansaneläke) en garantiepensioen (Takuueläke) voorzien in een minimuminkomen en worden gefinancierd uit algemene belastingen op basis van een omslagstelsel. Een volledig basispensioen wordt opgebouwd op basis van ingezetenschap over een periode van 40 jaar met een minimum van 3 jaar en de hoogte wordt naar rato bijgesteld voor kortere perioden. De volledige nationale maandelijkse pensioenuitkering voor een alleenstaande gepensioneerde bedroeg begin 2024 € 775,70 en wordt verlaagd met 50 procent van het verschil tussen andere pensioeninkomsten en een kleine vrijstelling (€ 65,62 per maand in 2024). Er wordt geen nationaal pensioen meer uitgekeerd zodra de overige pensioeninkomsten uit Finland en andere landen hoger zijn dan € 1.601,21 of € 1.434,88 per maand. De garantiepensioenregeling (Takuueläke) waarborgt een minimumpensioen voor inwoners met een laag pensioen of zonder ander pensioen. Het volledige bedrag bedraagt € 986,30 per maand in 2025. Dit bedrag wordt volledig (100 procent) verminderd met andere pensioeninkomsten. Het garantiepensioen is gelijk voor alleenstaanden en

gepensioneerden met een partner. Migranten die langer dan drie jaar in Finland verblijven en niet in aanmerking komen voor een basispensioen kunnen wel een beroep doen op het garantiepensioen. De pensioenleeftijd voor het basispensioen is 65 jaar voor personen geboren voor 1965 en met een 2/3e-koppeling gelinkt aan de levensverwachting voor personen geboren na 1965. De hoogte van de uitkeringen worden jaarlijks geïndexeerd op basis van de stijging van de cost-of-living index. Beide pensioenen worden door de Social Insurance Institution of Finland uitgekeerd.

Het Finse pensioenstelsel kent gedifferentieerde mogelijkheden voor vervroegde en flexibele pensionering. Vervroegde uittreding via het nationale pensioen (Kansaneläke) is uitsluitend mogelijk voor personen geboren vóór 1962 vanaf 64 jaar, met een permanente korting van 0,4 procent per maand bij opname vóór 65 jaar; voor latere cohorten is deze mogelijkheid afgeschaft. Binnen het inkomensgerelateerde pensioen (Työeläke) is geen volledige vervroegde pensionering mogelijk, maar wel gedeeltelijke opname (25 of 50 procent) vanaf 62 jaar, eveneens met een korting van 0,4 procent per maand, zonder beperkingen op arbeid of inkomen; voor het nationale pensioen en het garantiepensioen (Takuueläke) bestaat geen deeltijdvariant. Daartegenover staat de mogelijkheid tot onbeperkt uitstel van pensionering, waarbij het pensioen toeneemt met 0,4 procent per maand voor het inkomenspensioen en met 0,6 procent per maand voor het basispensioen na 65 jaar (voor personen geboren vóór 1962) respectievelijk 0,4 procent per maand boven de laagste pensioenleeftijd (voor latere cohorten). Tevens bestaat er een speciale pensioenregeling (Työuraeläke) die pensionering vanaf 63 jaar mogelijk maakt na 38 jaar zwaar werk.

Recente pensioenhervormingen
De pensioenhervormingen van 2017 koppelen de pensioenleeftijd voor personen geboren vanaf 1965 aan de ontwikkeling van de levensverwachting, met als doel de verhouding tussen arbeidsduur en pensioenperiode te stabiliseren en zo de houdbaarheid van het stelsel te waarborgen. Vanaf 2030 zullen alle pensioenleeftijden, inclusief voor werknemers in zware beroepen, daarbij met tweederde van de toename in levensverwachting op 65-jarige leeftijd stijgen, waardoor de normale pensioenleeftijd in de jaren 2060 kan oplopen tot circa 68 jaar. Deze aanpassing wordt voor het eerst toegepast in 2027 en geschiedt in hele maanden met een maximum van twee maanden per jaar; voor het cohort 1965 resulteert dit in een pensioenleeftijd tussen 64 jaar en 10 maanden en 65 jaar en 2 maanden. Dit betekent dat de koppeling in Finland bi-directioneel is en dat deze ook kan dalen wanneer de levensverwachting afneemt.

Andere maatregelen om de financiële houdbaarheid te waarborgen omvatten de uitkeringsgerechtigden en huisvestingstoeslagen. Sinds februari 2025 wordt het nationale pensioen niet langer uitgekeerd aan personen die buiten Finland wonen, waaronder in andere EU- of EER-landen, Zwitserland en het Verenigd Koninkrijk. Deze maatregel wordt in Nederland juridisch onhoudbaar geacht met het oog op Europese Verdragen, waardoor het interessant zou zijn op welke gronden dit in Finland wel mogelijk is.

Ondanks de relatief sobere belasting-gefinancierde pensioenuitkeringen kent Finland lage armoedecijfers, mede dankzij de ruime huisvestingstoeslagen. Aan deze knoppen is recentelijk gedraaid door de woonkostentoeslag voor gepensioneerden voor de periode 2024−2027 te bevriezen op het niveau van 2023, waarbij indexatie pas wordt hervat indien het prijsniveau dit niveau met meer dan 10,2 procent overschrijdt. Tegelijkertijd is de regeling inhoudelijk aangescherpt: per 2025 wordt het afbouwpercentage op basis van inkomen verhoogd van 41,3 procent naar 43,5 procent en wordt ook de vermogensafhankelijke afbouw verzwaard, met een stijging van het afbouwpercentage van 8 procent naar 15 procent en een verlaging van de vermogensgrenzen. Daarnaast wordt de minimumleeftijd voor toegang tot het nationale en garantiepensioen verhoogd van 16 naar 18 jaar.

Finland heeft recent enkele gerichte maatregelen genomen om de prikkels rond doorwerken beïnvloeden. Tegelijkertijd is de fiscale stimulans om langer door te werken versterkt: sinds 2024 geldt de hogere belastingaftrek voor arbeidsinkomen pas vanaf 65 jaar (in plaats van 60 jaar), waarmee het financieel aantrekkelijker wordt om ook na de reguliere pensioenleeftijd actief te blijven op de arbeidsmarkt.

Om de toekomst van het Finse pensioenstelsel te waarborgen heeft de Finse regering de sociale partners verzocht uiterlijk in januari 2025 voorstellen te presenteren voor de hervorming van de inkomensgerelateerde pensioenregelingen (Työeläke). Tegen deze achtergrond zijn reeds stappen gezet, zoals de aanpassing per 2024 van de premievaststelling voor arbeidsongeschiktheidsuitkeringen bij grote werkgevers, waarbij de premie sterker wordt gebaseerd op de instroom in arbeidsongeschiktheid in de voorgaande twee jaar en de berekeningssystematiek is aangescherpt. Op langere termijn bestaat de noodzaak om de premie-inkomsten en uitgaven binnen het TyEL-stelsel in evenwicht te brengen, waarbij werknemersvertegenwoordigers neigen naar gematigde premiestijgingen terwijlwerkgevers terughoudender zijn. Het is interessant om te zien dat de Finse regering actief de sociale partners benaderd om na te denken over stelselhervormingen.

Ierland

In Ierland bestaat de eerste pijler uit een verplichte collectieve regeling waar alle Denen in loondienst aan bijdragen, de tweede pijler uit een verplicht kapitaalgedekt systeem waar op individuele basis wordt gespaard via private pensioenfondsen en een derde pijler uit vrijwillige spaarplannen.

i. Eerste pijler: nationale pensioenregeling

De eerste pijler bestaat uit een verplichte, omslaggefinancierde sociale verzekeringsregeling (PAYG), waarbij werkenden en zelfstandigen via premies bijdragen aan de financiering van de pensioenen van huidige gepensioneerden. De premies worden ongelijk verdeeld, waarbij werknemers 4 procent van hun inkomen tot een plafond van € 46.600 betalen en de werkgever 10,5 procent bijdraagt. Deze premie omvat ook de bijdragen aan andere onderdelen van de sociale verzekering, zoals arbeidsongeschiktheid, ziekte en werkloosheid. Het basispensioen is beschikbaar vanaf 66 jaar en de pensioengerechtigde leeftijd is niet gekoppeld aan de levensverwachting.

De hoogte van het basispensioen is afhankelijk van het aantal opgebouwde premie- of verzekeringsjaren en is onafhankelijk van inkomen. Voor een volledig pensioen zijn 40 jaar aan premiebetalingen (Pay-Related Social Insurance; PRSI) vereist (circa 2.080), met een minimum van 520 weken aan betaalde premies (oftewel tien jaar). Periodes buiten betaald werk voor zorgtaken tellen niet mee voor het recht op een staatspensioen, zolang er in de loop van het werkzame leven minimaal 520 weken aan premies zijn opgebouwd. Onder bepaalde voorwaarden kunnen fictieve bijdragen worden toegekend aan personen van 16 tot 66 jaar die een uitkering ontvangen wegens bijvoorbeeld ziekte, moederschap, arbeidsongeschiktheid, werkloosheid, een arbeidsongeval of pensioen. Ook verzekerden die als werkzoekend staan ingeschreven of ziek zijn zonder een uitkering te ontvangen, komen hiervoor in aanmerking.

Momenteel wordt de hoogte van de uitkering op twee manieren bepaald: door het jaargemiddelde van geregistreerde bijdragen (waarbij het totaal aantal bijdragen wordt gedeeld door de verzekerde periode) te nemen of de totale contributie benadering, waarbij alle betaalde en een deel van de toegekende bijdragen worden meegeteld. Vanaf januari 2025 wordt er over een periode van 10 jaar overgestapt naar de 'Total Contributions Approach'. De aanvrager ontvangt het pensioen op basis van de voor hem meest gunstige berekeningswijze. Het maximale pensioen bedraagt € 289,30 per week, waarbij bij een lager gemiddeld aantal bijdrageweken een proportioneel lager bedrag geldt. Er geldt een wettelijk minimumpensioen van € 115,60 per week. Het pensioen is niet inkomensafhankelijk en kan zonder korting worden gecombineerd met inkomsten uit arbeid. Bovenop het staatspensioen bestaan er speciale toelages voor het hebben van kinderen, alleen wonen en het ouder dan 80 jaar zijn.

Voor gepensioneerden met een laag inkomen bestaat er een inkomensafhankelijk, maar contributie-onafhankelijk vangnet van maximaal € 266 per week voor een alleenstaande, met een aanvullende uitkering van € 175,70 voor een afhankelijke partner jonger dan 66 jaar. De hoogte van het basispensioen wordt niet geïndexeerd aan de hand van inflatie of de loonontwikkeling, maar jaarlijks aangepast op basis van een discretionaire besluitvorming door de overheid in het kader van het

begrotingsproces. Pensioengerechtigden worden hetzelfde belast als individuen van werkleeftijd, er bestaan geen specifieke regelingen voor inkomen of pensioeninkomen.

Het basispensioen ontvangen kan flexibel in laten gaan vanaf 66 jarige leeftijd tot 70 jaar. De bonus voor het uitstellen wordt periodiek herzien op basis van actuariële principes en is hoger naarmate het uitstel langer duurt: in 2025 varieert de bonus van 4,7 procent voor het eerste jaar van uitstel tot 5,3 procent voor het vierde jaar. Tijdens het uitstel kan men blijven werken en premies betalen om het persoonlijke pensioenbedrag te verhogen of om te voldoen aan de minimale voorwaarde van 520 premie-weken (tien jaar) voor het recht op dit pensioen. Vervroegde uittreding of part-time pensioen is niet mogelijk.

ii. Tweede pijler: verplichte pensioenfondsen

Van de OESO-landen kennen enkel Ierland en Nieuw-Zeeland geen verplichting voor het sparen in de tweede pijler. Desondanks bieden bijna alle grote werkgevers in Ierland een pensioenregeling aan, en ongeveer 50 procent van de beroepsbevolking ontvangt aanvullend pensioen. Pensioenfondsen bieden zowel defined benefit (DB) als defined contribution (DC)-regelingen aan. Vanaf 1 januari 2026 wordt het automatische inschrijfsysteem *My Future Fund* geïntroduceerd als tweede pijler voor werknemers die nog geen aanvullend pensioen via hun werkgever hebben. Werknemers van 23 tot 60 jaar met een jaarinkomen boven € 20.000 worden automatisch ingeschreven, met de mogelijkheid zich na zes maanden af te melden en hun premies terug te ontvangen. De opbouw start met een werknemersbijdrage van 1,5 procent, gematcht door 1,5 procent van de werkgever en een 0,5 procent staatsbijdrage. Deze percentages stijgen elke drie jaar tot 6 procent in 2035.

Recente pensioenhervormingen

Om de financiële houdbaarheid van het pensioenstelsel te waarborgen zijn de specifiek contributieve basispremies verhoogd. Het door werknemers en zelfstandigen te betalen percentage stijgt tussen 2025 en 2028 van 4,1 procent naar 4,7 procent, terwijl het door werkgevers te betalen percentage in die periode stijgt van 11,15 procent naar 11,75 procent. Dankzij deze premieverhoging is Ierland in staat om de wettelijke pensioenleeftijd in de nabije toekomst op het huidige niveau van 66 jaar te behouden, waardoor een eerdere regeringsvoorstel om deze te verhogen naar 68 jaar in 2039 is ingetrokken. Tegelijkertijd werd de mogelijkheid om de uitbetaling van het basispensioen uit te stellen ingevoerd. Het is nu mogelijk om het pensioen tot met maximaal vier jaar uit te stellen, met een proportionele verhoging tot gevolg.

Twee andere stelselwijzigingen zijn de overstap van een Yearly Average naar een Total Contributions Approach voor de berekening van de hoogte van het basispensioen en de invoering van 'My Future Fund' als quasi-verplichte spaarplan in de tweede pijler.

De overgang van de 'Yearly Average' (YA)-methode naar de Total Contributions Approach (TCA) vormt een ingrijpende hervorming van het Ierse contributieve staatspensioen, gericht op een eerlijker en transparanter systeem waarin de pensioenhoogte direct is gekoppeld aan het totaal aantal opgebouwde socialezekerheidsbijdragen. Waar de YA-methode uitgaat van het gemiddelde aantal bijdragen over de gehele loopbaan, baseert de TCA zich op het totaal aantal bijdragen, waarbij ook zorgperiodes deels kunnen meetellen. Hierdoor profiteren met name personen met een vroege en stabiele loopbaan of met periodes van zorgverlof, terwijl mensen die pas op latere leeftijd zijn gaan werken en voorheen met relatief weinig opbouw toch een volledig pensioen konden verkrijgen (personen die bijvoorbeeld maar vijf jaar in Ierland hebben gewerkt maar wel voldeden aan het verplichte jaarlijkse gemiddelde aan bijdragen ontvingen een volledig basispensioen), voortaan een lager, naar rato vastgesteld pensioen ontvangen. Het is aannemelijk dat deze maatregel tot lagere overheidsuitgaven zal leiden.

My Future Fund is in 2024 aangenomen en treedt in 2026 in werking. Naar verwachting zullen vanaf januari 2026 nieuwe en bestaande werknemers in de leeftijd van 23 tot 60 jaar automatisch worden ingeschreven in kapitaalgedekte (FDC) aanvullende pensioenregelingen. Werknemers worden

ingeschreven indien hun bruto-jaarinkomen hoger is dan € 20.000 of 30 procent van het gemiddelde loon, tenzij zij al deelnemen aan een aanvullende pensioenregeling. Premies worden geheven over het deel van het inkomen onder € 80.000 per jaar. Personen die automatisch worden ingeschreven, kunnen zich na zes maanden verplichte deelname afmelden of hun bijdragen opschorten. Voor werknemers die niet aan de voorwaarden voor automatische inschrijving voldoen, blijft deelname volledig vrijwillig. Het totale premiepercentage zal stijgen van 3,5 procent in 2026 naar 14 procent in 2036. Werkgeversbijdragen zijn gelijk aan die van werknemers, en de staat draagt een derde van dat bedrag bij; in 2036 zullen werkgever en werknemer elk 6 procent bijdragen en de staat 2 procent. Het is niet mogelijk om meer bij te dragen dan het vastgestelde percentage.

IJsland

Het IJslandse pensioensysteem bestaat uit drie pijlers; een belasting-gefinancierde nationale pensioenregeling in de eerste pijler, een verplicht aanvullend privaat pensioenfonds in de tweede pijler en vrijwillige pensioenopbouw in de derde pijler.

i. Eerste pijler: nationale pensioenregeling

De nationale pensioenregeling (lífeyrir almannatrygginga) is een universeel, door belastingen gefinancierd systeem volgens het omslagstelsel (PAYG) op basis van ingezetenschap. Alle inwoners van IJsland zijn automatisch gedekt. Het pensioen bestaat uit een vast basisbedrag, maar wordt getoetst op inkomen (means-tested). Voor een volledig pensioen zijn 40 woonjaren nodig; met minder jaren wordt het bedrag evenredig verlaagd, en er geldt een minimum van 3 jaar verblijf. Het pensioen wordt maandelijks uitbetaald en jaarlijks aangepast aan loon- en prijsontwikkelingen (equivalent aan 34 procent van het gemiddelde werkinkomen), maar kan nooit lager ligger dan het minimuminkomen berekend in de cost-of-living index.

De standaard pensioenleeftijd is al decennia 67 jaar voor zowel mannen als vrouwen. Deze leeftijd is niet gekoppeld aan de levensverwachting of het aantal gewerkte jaren. Wel kan het pensioen vervroegd worden opgenomen vanaf 65 jaar, of zelfs vanaf 60 jaar voor zeelieden met een lange loopbaan.

Het volledige basispensioen bedraagt ongeveer ISK 347.521 per maand (circa € 2.415), uitgaande van 40 woonjaren en geen ander inkomen. Dit bedrag wordt echter verminderd naarmate het inkomen uit andere bronnen stijgt. Er bestaat een jaarlijkse vrijstelling van ISK 438.000 voor inkomen, ongeveer 4 procent van het gemiddelde loon. Voor inkomen daarboven wordt het inkomensafhankelijke pensioen met 45 procent verlaagd op basis van inkomsten uit pensioenfondsen. Voor arbeidsinkomen geldt dezelfde afbouw van 45 procent, maar alleen voor het deel dat, bovenop de vrijstelling, het bedrag van ISK 2.400.000 per jaar overschrijdt. Bij deze berekening vervalt bij een jaarinkomen boven ongeveer ISK 9,7 miljoen / € 67,444 het recht op basispensioen volledig. Bepaalde inkomsten tellen niet of slechts gedeeltelijk mee, zoals sociale uitkeringen en een deel van het kapitaalinkomen. Het inkomen van een partner (met uitzondering van kapitaalinkomen) heeft geen invloed op de berekening.

Bovenop het basispensioen zijn er aanvullende toeslagen mogelijk voor alleenstaanden of en de laagste inkomens. Bovenop het basispensioen kunnen alleenstaanden beroep doen op een huishoudsupplement (heimilisuppbót) van ISK 87,817 / € 610 per maand.
Voor de laagste inkomens bestaat er een bijdrage om in de dagelijkse uitgaven te voorzien (uppbót vegna kostnaðar). Pensioengerechtigden worden hetzelfde belast als individuen van werkleeftijd, er bestaan geen specifieke regelingen voor inkomen of pensioeninkomen.

Naast vroegtijdig met pensioen gaan is het ook mogelijk om in deeltijdpensioen aan te gaan of de ingang uit te stellen. Vanaf 65 jaar is het mogelijk om 50 procent van het basispensioen te ontvangen wanneer de pensioengerechtigde actief blijft op de arbeidsmarkt, maar in een deeltijdbaan die niet meer dan 50 procent bedraagt. Naast de overheid moeten alle pensioenfondsen waar een aanvrager bij aangesloten is akkoord gaan met deeltijdspensioen. Het deel van het ouderdomspensioen dat vóór de standaardpensioenleeftijd wordt opgenomen (gedeeltelijk pensioen) wordt permanent

verlaagd en wordt actuarieel berekend. Bovendien is het mogelijk om het ontvangen van de pensioenuitkering uit te stellen, tot welke leeftijd dit kan is afhankelijk van geboortedatum. De uitkering wordt met 0.5 procent verhoogd voor elke maand uitstelling, tot een maximum stijging van 30 procent. Voor personen geboren na 1958 hangt een mogelijke verhoging van de basisuitkering samen met de ontvangen uitkering uit pensioenfondsen (tweede pijler). Zodra iemand begint met het ontvangen van pensioen uit een pensioenfonds, vervalt het recht op een verhoging van het basispensioen via de Social Insurance Administration.

ii. Tweede pijler: verplichte pensioenfondsen

Naast het basispensioen kent IJsland een verplicht aanvullend pensioen via pensioenfondsen. Alle werkenden van 16 tot 70 jaar zijn verplicht hieraan deel te nemen. Dit systeem is gebaseerd op kapitaalopbouw (defined contribution). Werknemers betalen 4 procent van hun loon en werkgevers dragen minimaal 11,5 procent bij. De uiteindelijke pensioenuitkering hangt af van de ingelegde premies en het behaalde rendement. Het goed functioneren van de tweede pijler, oftewel de aanvullende pensioenfondsen, speelt een cruciale rol in de houdbaarheid van de overheidsfinanciën. Hogere rendementen op deze verplichte private pensioenen vergroten het vermogen van de fondsen om werknemers van een substantieel aanvullend pensioen te voorzien. Door het inkomensafhankelijke karakter van het basispensioen wordt het overheidsdeel van de uitkering automatisch verlaagd zodra het inkomen uit pensioenfondsen een bepaalde grens overschrijdt. Met andere woorden: hoe hoger de uitkeringen uit de tweede pijler, hoe lager de uitkeringen uit het nationale pensioen. Dit mechanisme beperkt de publieke uitgaven en zorgt ervoor dat een goed presterende tweede pijler direct bijdraagt aan de financiële houdbaarheid van het overheidsbudget, terwijl tegelijkertijd individuen worden gestimuleerd om via eigen pensioenopbouw hun toekomstige inkomen te versterken.

Het IJslandse pensioenstelsel combineert een universele basisvoorziening met inkomensafhankelijke correcties en verplichte aanvullende opbouw. Hierdoor wordt enerzijds een minimuminkomen gegarandeerd voor alle ouderen, terwijl anderzijds via de tweede pijler een nauwere relatie bestaat tussen arbeidsverleden en pensioenhoogte.

Recente pensioenhervormingen

In IJsland ligt de pensioenleeftijd al decennia op 67 jaar, en deze is in tegenstelling tot Denemarken en Nederland niet aan de levensverwachting gekoppeld. Recentelijk wordt er wel over gesproken om deze in de toekomst te koppelen.

In november 2024 is besloten dat de opname van het basispensioen en de pensioentoeslag in IJsland vanaf januari 2025 kan worden uitgesteld tot de leeftijd van 80 jaar, waar dit voorheen maximaal 72 jaar was. Tegelijkertijd is het systeem hervormd waarbij de eerdere vaste opslag van 6,0 procent per jaar bij uitstel en korting van 6,6 procent per jaar bij vervroegde opname zijn vervangen door actuariële, leeftijds- en cohortafhankelijke percentages. Dit betekent dat de hoogte van de bonus of korting nu zodanig wordt vastgesteld dat deze actuarieel neutraal is, afhankelijk van het geboortejaar en de leeftijd waarop het pensioen wordt opgenomen. Om in aanmerking te komen voor de bonus bij uitstel, moet ook het pensioen uit de verplichte kapitaalgedekte regeling (FDC) worden uitgesteld. Met deze hervorming blijft IJsland bovendien bijzonder doordat het, in tegenstelling tot veel andere landen, vervroegde opname van een inkomensafhankelijke (targeted) pensioenuitkering toestaat, terwijl tegelijkertijd de financiële prikkels nauwkeuriger zijn afgestemd op individuele omstandigheden.

In december 2024 is besloten dat vanaf januari 2025 de inkomensgrens waarboven het nationale pensioen en de huishoudtoeslag worden gekort op basis van aanvullend pensioeninkomen, met 46 procent is verhoogd van ISK 300.000 naar ISK 438.000. Daarnaast wordt de algemene vrijstellingsgrens voor het ouderdomspensioen en aanvullende inkomensondersteuning per 1 januari 2026 verder verhoogd met bijna 20 procent, tot ISK 523.896 per jaar (circa ISK 43.658 per maand), tegenover ISK 438.000 per jaar (ISK 36.500 per maand) in 2025. Daarnaast is in 2025 besloten om de inkomensgrens waarboven het inkomensafhankelijke pensioen en de toeslag voor alleenstaanden

wordt verlaagd, te verhogen van 2,5 procent naar 3,7 procent van het gemiddelde brutoloon. Concreet betekent dit dat gepensioneerden eerst een hoger aanvullend pensioeninkomen kunnen ontvangen voordat hun uitkering wordt gekort. Deze verhogingen betekenen dat gepensioneerden meer aanvullend inkomen kunnen ontvangen voordat dit leidt tot een verlaging van hun pensioenuitkering. Deze maatregelen lijken bedoelt te zijn om doorwerken te stimuleren.

Vanaf 2027 zal de jaarlijkse indexatie van pensioenuitkeringen plaatsvinden op basis van de feitelijke ontwikkeling van de loonindex zoals vastgesteld en gepubliceerd door Statistics Iceland, in plaats van op basis van vooraf geraamde loonontwikkelingen. Hierdoor sluit de aanpassing beter aan bij de daadwerkelijke loonontwikkeling.

Overige ingrijpende wijzigingen raken aan het arbeidsongeschiktheidspensioen en het werknemerspensioen via pensioenfondsen in de tweede pijler. In juni 2024 zijn de beleggingsregels verruimd, waardoor pensioenfondsen meer ruimte hebben gekregen om te investeren in niet-beursgenoteerde activa (tot 25 procent) en de toegang tot de huurwoningmarkt is verbeterd. Daarnaast wordt het plafond voor buitenlandse beleggingen geleidelijk verhoogd tot 65 procent in 2036, waarmee fondsen zich beter kunnen spreiden en minder afhankelijk worden van de relatief kleine en volatiele binnenlandse economie. De recente hervormingen in het IJslandse pensioenstelsel richten zich zowel op de versterking van de financiële houdbaarheid als op het vergroten van flexibiliteit en inkomenszekerheid. Deze maatregelen dragen bij aan de financiële houdbaarheid van het pensioenstelsel doordat hogere uitkeringen uit aanvullende pensioenfondsen direct leiden tot een lagere aanspraak op het basispensioen, wat de publieke uitgaven beperkt en tegelijkertijd de eigen pensioenopbouw stimuleert.

Zweden

Het pensioenstelsel in Zweden is vergelijkbaar met de Finse; de eerste pijler bestaat uit zowel een belasting-gefinancierd basispensioen als een inkomenspensioen, de tweede pijler omvat de werkgever georganiseerde collectieve pensioenverzekeringen en de derde pijler uit individuele spaarplannen.

i. Eerste pijler: nationale pensioenregeling

De eerste pijler kent twee belasting-gefinancierde uitkeringen, namelijk het basispensioen (garantipension) gebaseerd op ingezetenschap, en het inkomenspensioensupplement (inkomstpensionstillägg). Daarnaast zijn er twee contributie-gebaseerde pensioenen, het inkomenspensioen (inkomstpension) en het premiepensioen (premiepension).

De werk-gerelateerde inkomenspensioenen verschillen in opzet. Het inkomenspensioen is een door de staat geregeld omslagstelsel (PAYG) op basis van een notional defined contribution (NDC)-systeem, terwijl het premiepensioen een kapitaalgedekt defined contribution-systeem is waarin individuen keuzevrijheid hebben in beleggingen. De premies bedragen respectievelijk 16 procent van het pensioeninkomen voor het inkomenspensioen en 2,5 procent voor het premiepensioen. De hoogte van het inkomen uit werk beinvloedt zodoende de hoogte van het inkomenspensioen. Voor het inkomenspensioen gelden, naast de premieafdracht, geen specifieke toelatingsvoorwaarden. Het belasting gefinancierde pensioensupplement vormt een aanvulling voor mensen die een volledige loopbaan hebben gehad maar desondanks een laag inkomenspensioen ontvangen. Om hiervoor in aanmerking te komen, moet men doorgaans tussen de 30 en 40 jaar pensioeninkomen hebben opgebouwd, waarbij het aantal gewerkte jaren mede de hoogte van de uitkering bepaalt.

De hoogte van het inkomenspensioen wordt jaarlijks geïndexeerd op basis van de ontwikkeling van de gemiddelde lonen en kent net als in Finland een levensverwachting coëfficiënt. Het uiteindelijke pensioen wordt berekend door het totaal aan opgebouwde pensioenvermogen te delen door een annuïteitsfactor, die afhankelijk is van de gemiddelde levensverwachting van een cohort, de pensioenleeftijd en de verwachte groei van de gemiddelde lonen. De op inkomen-gebaseerde pensioenen zijn flexibel op te nemen bij het bereiken van 63-jarige leeftijd.

De belasting-gefinancierde pensioen worden opgebouwd op basis van ingezetenschap en bieden inkomensafhankelijke aanvulling voor personen met geen of een laag pensioen uit het notionele stelsel. Voor een volledig basispensioen (garantipension) dient met 40 jaar in Zweden te hebben gewoond vanaf 25 jarige leeftijd. Er geldt een minimum van drie jaar verblijf om in aanmerking te komen voor het basispensioen en de hoogte van het pensioen wordt naar ratio verlaagd bij onvolledige opbouw. De hoogte wordt geïndexeerd op basis van de prijsontwikkeling. Het garantiepensioen wordt voor 100 procent gekort op de eerste SEK 72.198 (€ 6.661,46) aan inkomen uit het inkomensafhankelijke pensioen (ongeveer 13 procent van het gemiddelde loon), en daarna voor 48 procent. Wanneer het inkomen hoger is dan SEK 211.860 (€ 19.543,32, ongeveer 39 procent van het gemiddelde loon) vervalt het recht op het basispensioen volledig. De belasting-gefinancierde pensioenen kennen een pensioenleeftijd van 66 jaar. Vanaf 2026 wordt de pensioenleeftijd gekoppeld aan de levensverwachting.

Het Zweede pensoensteslsel is iets minder flexibel dan het Finse, zo is er geen vervroegde uittreding van het basispensioen (garantipension) mogelijk. Opname van het inkomensafhankelijke pensioen (inkomstpensionstillägg) is mogelijk vanaf 63 jaar en kent geen vaste pensioenleeftijd. Door het systeem van notionele rekeningen en annuïteiten wordt de uitkering automatisch actuarieel verlaagd naarmate het pensioen eerder ingaat. Het garantiepensioen kan niet vóór 66 jaar (67 jaar vanaf 2026) worden opgenomen. Uitstel van pensionering is mogelijk zonder maximumleeftijd voor het inkomens- en premiepensioen, met automatische actuarische verhogingen. Het is toegestaan om werken en pensioen te combineren, en pensioenen kunnen gedeeltelijk worden opgenomen (bijvoorbeeld 25 procent, 50 procent of 75 procent). Het basispensioen wordt afgestemd op andere publieke pensioenen (ook buitenlandse), maar niet verlaagd door loon- of kapitaalinkomen of aanvullende/private pensioenen, waardoor combinatie met werk mogelijk blijft.

Recente pensioenhervormingen
De afgelopen vijf jaar zijn er meerdere aanpassingen aan de pensioenleeftijd gedaan. In 2020 werd de leeftijdgrens voor het opnemen van de inkomenspensioenen (inkomstpension en premiepension) verhoogd van 61 naar 62 jaar, gevolgd door een verhoging naar 63 jaar in 2023. Daarnaast steeg in 2023 de leeftijd waarop men toegang heeft tot het basispensioen (garantipension), de inkomenspensioenaanvulling (inkomstpensionstillägg) en de huurtoeslag van 65 naar 66 jaar. Vanaf 2026 wordt de pensioenleeftijd aan de levensverwachting gekoppeld.

De pensioengerechtigde leeftijd waarop het inkomenspensioen en het premiepensioen op zijn vroegst kunnen worden opgenomen, steeg in 2023 van 62 naar 63 jaar. Dit volgde op wijzigingen in 2020, toen de pensioengerechtigde leeftijd voor het opnemen van het inkomenspensioen en het premiepensioen werd verhoogd van 61 naar 62 jaar, en het recht om in dienst te blijven van 67 naar 68 jaar. In 2023 steeg de leeftijd waarop men toegang heeft tot het garantiepensioen, de inkomenspensioentoeslag en de huurtoeslag van 65 naar 66 jaar. Een nieuw mechanisme voor het verhogen van de pensioengerechtigde leeftijd in overeenstemming met de levensverwachting wordt in 2026 ingevoerd.

Verschillende maatregelen zijn genomen om het doorwerken te stimuleren. In 2020 werd het recht om in dienst te blijven verhoogd van 67 naar 68 jaar, gevolgd door een stijging naar 69 jaar in 2023. Daarnaast werd de inkomstenbelasting voor mensen van 66 jaar en ouder in 2024 en opnieuw in 2025 verlaagd. Door de verhoging van de basisvrijstelling wordt een kleiner deel van het inkomen van ouderen belast. Omdat de basisvrijstelling afhankelijk is van het inkomensniveau, verschilt de impact op de belastingdruk per inkomensgroep. De hervorming verandert niets aan de belastingheffing voor mensen met een inkomen van minder dan 200.000 SEK; de grootste verlaging van de belastingdruk geldt voor mensen met een jaarinkomen van ongeveer 400.000-500.000 SEK, voor wie de belastingdruk in twee jaar tijd met ongeveer 5 procent is gedaald.

Om de een sociaal minimum en bestaanszekerheid te garanderen besloot het Zweedse parlement in 2020 het pensioenstelsel uit te breiden met de inkomenspensioenaanvulling (inkomstpensionstillägg), een extra component die wordt gefinancierd uit de algemene

rijksbegroting. Enkele jaren later, in 2022, werd overeenstemming bereikt over een hervorming van het premiepensioen (premiepension; de individuele component van het inkomens-gebaseerd uitkering), waarbij een nieuw aanbesteed fondsenplatform werd ingevoerd om de kwaliteit en stabiliteit van het stelsel op langere termijn te verbeteren; tegelijkertijd werd een nieuwe autoriteit, de Fondtorgsnämnden, opgericht om de selectie en het beheer van deze fondsen te verzorgen. In datzelfde jaar leidde een breed politiek akkoord er bovendien toe dat het garantiepensioen per 1 augustus met 1.000 SEK (€ 87) per maand werd verhoogd, aangevuld met een verhoging van de woontoeslag voor zowel alleenstaanden als gehuwden, waarbij ook deze maatregelen expliciet uit algemene belastingmiddelen worden bekostigd en niet uit sociale zekerheidsbijdragen.

Bijlage 8 Juridische analyse van internationale regelgeving

Bijlage 9 Bundel beleidsopties IBO Inkomensvoorziening ouderen

Uitgave november 2026

Bijlage 8 Juridische analyse van internationale en Europese regelgeving die relevant is voor AOW en AIO

Door Prof. mr F.J.L. Pennings

Inleiding

Deze notitie is geschreven op verzoek van het Interdepartementale Beleidsonderzoek (IBO) Inkomensvoorziening ouderen. Hierin worden de mogelijkheden onderzocht om de Algemene Ouderdomswet (AOW), en eventueel ook de Aanvullende Inkomensvoorziening Ouderen (AIO), te wijzigen binnen de kaders van internationaal en Europees recht. Achtergrond van het onderzoek van IBO vormen demografische ontwikkelingen, met name door de vergrijzing van de samenleving. Hierdoor dreigen de uitgaven voor ouderdomsuitkeringen sterk te gaan toenemen, terwijl de beroepsbevolking, die de middelen moet opbrengen, nauwelijks groeit. Een belangrijke vraag is daarom of maatregelen kunnen worden getroffen om het stelsel van ouderdomsuitkeringen houdbaarder te maken. Ook is een vraag of de uitvoering ervan vereenvoudigd kan worden.

De onderzoeksthema's zijn als volgt geformuleerd:

1. Beschrijving en analyse van de toepasselijke nationale, internationale en Europese regelgeving relevant voor AOW en AIO.
2. Korte beschrijving en analyse van de stelsels van andere landen. Om de plaats te bepalen van de AOW wordt een beschrijving gegeven van de systematiek van een Bismarckstelsel en een ingezetenenstelsel, te weten Duitsland en Denemarken.
3. De consequenties van het recht op eigendomsbescherming voor de mogelijkheden om regelingen te wijzigen.
4. Wat is de ruimte voor aanpassingen van de AOW en AIO binnen de beschreven normen?
5. Andere mogelijke wijzigingen die leiden tot vereenvoudiging en besparing die voldoen aan de normverdragen en het EU-recht.
6. Overzicht van de juridische voor- en nadelen van mogelijke wijzigingen.
7. Welke (afdelingen van) normverdragen zou Nederland eventueel moeten/kunnen opzeggen om de AOW of AIO te kunnen wijzigen?
8. Concluderend overzicht van de voor- en nadelen van de verschillende wijzigingsvoorstellen.

Ik zal, om de onderzoeksvragen te beantwoorden, eerst ingaan op die juridische aspecten van de AOW en AIO die van belang zijn bij de toepassing van internationale en Europese normen (par. 2).

Par. 3 en 4 bevatten een analyse van de relevante internationale verdragen, met name die van de Internationale Arbeidsorganisatie (IAO) en Raad van Europa. In par. 3 komt de IAO aan de orde. Voor de interpretatie van bepalingen van IAO-verdragen wordt, voor zover beschikbaar en relevant, gebruik gemaakt van de voorbereidende stukken van deze Verdragen. Ook wordt verwezen naar opmerkingen van het Comité van Deskundigen, het orgaan van de IAO, dat toezicht houdt op de naleving van de verdragen. Vervolgens zal ik in par. 4 de normen van de Raad van Europa bespreken. In par. 5 komt het EU-recht aan de orde. Het EU-recht bevat geen bindende inhoudelijke normen ten aanzien van de inhoud van de uitkeringen. Het kent wel coördinatiebepalingen, die dwingend opleggen o.a. in welk land uitkeringsrechten opgebouwd worden en welk land bijdrage in de financiering mag opleggen. Ook bepaalt ze dat personen gelijk behandeld moeten worden en dat uitkeringen geëxporteerd moeten worden. Lidstaten zijn grotendeels vrij in de inrichting van hun stelsel, maar een bepaalde keuze heeft als gevolg van de coördinatieregels wel consequenties in grensoverschrijdende situaties (dat wil zeggen, als niet alle feiten zijn beperkt tot één lidstaat − dat is bijvoorbeeld geval als personen met een buitenlandse nationaliteit in Nederland wonen of werken of als iemand in meerdere landen verzekerd is geweest). Par. 6 wijst kort op de relevantie van bilaterale verdragen. Par. 7 geeft een samenvatting van de relevante internationale normen. Par. 8 bevat een bespreking van de stelsels van Duitsland en Denemarken. Par. 9 gaat in op mogelijke opzegging van verdragen in het geval bepaalde wijzigingen gewenst zijn, maar stuiten op Verdragsbepalingen.

Par. 10 onderzoekt een aantal wijzigingsmogelijkheden in het licht van de eerder besproken internationale en Europese kaders. Daarbij worden de voor- en nadelen van wijzigingsvoorstellen in kaart gebracht en worden varianten geïnventariseerd.

Par. 11 ten slotte bevat een samenvatting van de bevindingen over de toepasselijke internationale normen, een reflectie op de vragen die hierover zijn gesteld bij een conceptversie van dit rapport en een overzicht van de opties voor wijzigingen.

Deze notitie is een juridische analyse van de mogelijkheden om de AOW te wijzigen. Daarvoor zijn de verschillende opties onderzocht. Het antwoord op de vraag of een bepaalde wijziging ook politiek of sociaal wenselijk is, ligt buiten het bestek van dit rapport.

De AOW en AIO

2.1. Het juridische kader van de AOW

De AOW is een volksverzekering, waarmee bedoeld wordt dat alle ingezetenen verzekerd zijn voor deze wet; de volledige uitkering wordt bereikt na 50 jaar van verzekering. Naast ingezetenen zijn ook personen verzekerd die in Nederland aan de loonbelasting zijn onderworpen. Verzekerden zijn onderworpen aan premiebetaling, maar ook degenen die niet voldoende inkomen hebben om premie te hoeven betalen bouwen rechten op AOW-pensioen op. Om de koopkrachteffecten van de premieheffing (die over de eerste belastingschijf geschiedt) is de premie beperkt tot 17,9 procent. Als gevolg van de gestegen uitgaven voor de AOW is het aandeel van de algemene middelen in de financiering van de AOW afgelopen jaren sterk toegenomen.

De AOW is in zijn opzet echter een verzekering gebleven, zoals de verwijzing naar 'verzekerden' om te bepalen wie recht heeft op AOW-uitkering (bijv. art. 7 AOW). Ook de Wet financiering sociale verzekeringen die bepaalt wie premieplichtig is verwijst naar 'verzekerden' (art. 6). De toename van rijksbijdragen verandert dit niet; voor een eventueel gewenste wijziging van terminologie en opzet van de betreffende wetten zal een (ingrijpende) wetswijziging nodig zijn.

2.1.1. Personenkring

De AOW verzekert primair personen die ingezetene zijn en die nog niet de pensioengerechtigde leeftijd hebben bereikt. Personen die geen ingezetene zijn, maar terzake van in Nederland in dienstbetrekking verrichte arbeid aan de loonbelasting zijn onderworpen, zijn ook verzekerd. Bij of krachtens AMvB kan de kring van verzekerden worden uitgebreid of beperkt (artikel 6, lid 3 AOW); dit is geschied in het Besluit uitbreiding en beperking kring verzekerden volksverzekeringen 1999.

Artikel 6a AOW voegt hieraan toe dat zo nodig in afwijking van deze bepalingen personen ook als verzekerd, of juist als niet-verzekerd worden beschouwd, als dit voortvloeit uit een verdrag of besluit van een volkenrechtelijke organisatie. Hiermee wordt met name aangesloten bij EU-Coördinatieverordening 883/2004, die bepaalt welke socialezekerheidswetgeving van toepassing is in grensoverschrijdende situaties. De genoemde AOW-bepaling kan ook verwijzen naar bilaterale verdragen of verdragen (statuten etc) van internationale organisaties over de rechtspositie van hun personeel dat werkzaam is in Nederland.

Zoals we in par. 5.2.2 zullen zien, zijn als gevolg van de toepassing van de EU-Coördinatieverordening, in aanvulling op de bepalingen van de AOW, allen die in Nederland werken verzekerd voor de AOW, ook als ze er niet wonen. Ten opzichte van de omschrijving in de wet betekent dit dat ook zelfstandigen die niet in Nederland wonen, maar er wel werken, verzekerd zijn voor de AOW. Anderzijds zijn als gevolg van toepassing van de Verordening personen die (alleen) in een andere lidstaat werken niet verzekerd in Nederland, ook al zijn ze ingezetene.

Voor studenten geeft het Besluit uitbreiding en beperking kring verzekerden een aparte regeling: art. 8 van het Besluit breidt de verzekering voor de volksverzekeringen uit tot personen die een periode uitsluitend wegens studieredenen niet in Nederland wonen, indien die periode aansluitend is op wonen in Nederland. Het Besluit geeft geen nadere bepalingen over het type studie en de duur ervan. Het is dus van toepassing op studenten die vanuit Nederland in een ander land gaan studeren.

Anderzijds zijn 'buitenlandse' studenten uitgesloten van verzekering voor de AOW: personen die in Nederland verblijfsrecht hebben om te studeren zijn niet verzekerd voor de volksverzekeringen. Als studenten arbeid verrichten en loonbelasting moeten betalen, zijn ze wel verzekerd. Dat kan ook na afloop van hun werkzaamheden gelden, namelijk als ze arbeid hebben verricht gedurende een periode van zes maanden of langer en als werkzoekende staan geregistreerd.

Degene die verzekerd is voor de volksverzekeringen is premieplichtig (art. 6 Wet financiering sociale verzekeringen). Premies zijn verschuldigd als de verzekerde een inkomen heeft over het inkomen tot maximaal 38.883 euro per jaar (2026). Ook verzekerden, die geen of een laag inkomen hebben, waardoor ze geen of minder dan het maximumbedrag aan premies hoeven te betalen, bouwen (volledige) rechten op onder de AOW. Gelet op de systematiek van de AOW worden geen premies geheven bij personen boven de pensioenleeftijd, omdat er dan geen rechten op AOW-uitkering meer worden opgebouwd. Of de vraag internationale normen die wel mogelijk zouden maken gaat par. 11 nader in. Personen die in Nederland wonen, maar hier niet verzekerd zijn, bijvoorbeeld omdat ze in een ander land werken, zijn niet onderworpen aan de premieheffing voor de AOW.

Ofschoon op het eerste gezicht het niet zo belangrijk is of een heffing een premie of belasting is, kunnen de verschillen daartussen dus wel relevant zijn, met name in grensoverschrijdende situaties. We komen hierop nog terug.

2.1.2. Wachttijd voor een AOW-uitkering

Recht op AOW-uitkering heeft degene die de pensioengerechtigde leeftijd heeft bereikt en minimaal één kalenderjaar is verzekerd tussen de aanvangsleeftijd van de verzekering (momenteel 17 jaar) en de pensioengerechtigde leeftijd (67 jaar). Bij ministeriële regeling worden regels gesteld omtrent de herleiding van gedeelten van kalenderjaren tot gehele kalenderjaren (de Regeling herleiding van gedeelten van kalenderjaren). Deze regeling houdt in dat als iemand in een aantal kalenderjaren slechts een gedeelte van het jaar verzekerd is geweest, de betreffende dagen worden samengeteld. Hierbij gelden 360 dagen als één kalenderjaar.

2.1.3. Hoogte van de AOW-uitkering

De regeling van de samentelling van gedeelten van kalenderjaren is ook van belang voor de berekening van het aantal jaren dat de hoogte van de uitkering bepaalt; in de systematiek van de AOW is dat een korting op het volledige bedrag. Op het bruto-ouderdomspensioen wordt namelijk een korting toegepast van 2 procent voor elk kalenderjaar dat de pensioengerechtigde tussen de aanvangsleeftijd en de pensioengerechtigde leeftijd niet verzekerd is geweest.

Die berekening is ook van belang voor de toeslag: voor een persoon die vóór 2015 gehuwd is (of daarmee gelijkgesteld is) en voor die datum recht had op ouderdomspensioen en de echtgenoot jonger is dan de pensioengerechtigde leeftijd bestaat recht op een toeslag, waarbij rekening wordt gehouden met het inkomen uit arbeid en overig inkomen van de echtgenoot. De toeslag wordt gekort met het aantal jaren dat de echtgenoot niet verzekerd is geweest voor de AOW (berekend tot de pensioengerechtigde leeftijd van de pensioengerechtigde).

Artikel 9 AOW maakt een onderscheid in de uitkeringsbedragen voor resp. de ongehuwde en de gehuwde pensioengerechtigde. In 2026 is het bedrag voor een alleenstaande 1.637 euro bruto per maand, en het bedrag is 1.122 euro per maand per gehuwde.

De netto-ouderdomspensioenen worden zodanig vastgesteld, aldus art. 9, dat ze voor een ongehuwde 70 procent van het nettominimumloon per maand bedragen, en 50 procent voor een gehuwde. De minister stelt de bedragen twee keer per jaar vast en publiceert deze in de Staatscourant.

Met een gehuwde worden gelijkgesteld: de als partner geregistreerde, de ongehuwd meerderjarige die met een andere ongehuwde meerderjarige een gezamenlijke huishouding voert, tenzij het een bloedverwant in de eerste graad betreft. Als ongehuwd wordt ook aangemerkt degene die duurzaam gescheiden leeft van de persoon met wie hij gehuwd is (art. 1, lid 3). Van een gezamenlijke huishouding is sprake indien twee personen hun hoofdverblijf in dezelfde woning hebben en zij blijk geven zorg te dragen voor elkaar door middel van het leveren van een bijdrage in de kosten van de huishouding dan wel anderszins. Een gezamenlijke huishouding wordt in ieder geval aanwezig geacht indien betrokkenen hun hoofdverblijf hebben in dezelfde woning en een van de volgende factoren aanwezig is: ze zijn eerder met elkaar gehuwd geweest; uit hun relatie is een kind geboren; zij hebben zich wederzijds verplicht tot een bijdrage aan de huishouding krachtens een geldend samenlevingscontract; of zij worden op grond van een registratie aangemerkt als een gezamenlijke huishouding. In het Besluit regels hoofdverblijf in dezelfde woning AOW wordt geregeld in welke situaties geen hoofdverblijf in dezelfde woning wordt aangenomen. Deze regeling

is nogal ingewikkeld en vergt ook veel capaciteit voor handhaving, met name ook in het buitenland. Ze vormt ook onderwerp van discussies en kritiek, onder andere omdat ze de wijze van samenleving van mensen kan beïnvloeden. Meer recentelijk wordt er ook op gewezen dat mensen als gevolg van het verschil tussen de uitkeringsbedragen minder geneigd zijn een ander in huis te nemen, waardoor de beschikbare woonruimte beïnvloed wordt. Bij een commerciële relatie met een kostganger wordt overigens niet aangenomen dat ze gehuwd zijn, maar onzekerheid over de toepassing van de regels kan mensen ervan weerhouden het erop te wagen.

Voor personen die buiten Nederland wonen wordt het bedrag voor de gehuwde toegekend, ook als het gaat om ongehuwden (art. 9a AOW). Deze bepaling is ingevoerd door de Wet beperking export uitkeringen, en beoogt de uitvoering van de wet eenvoudiger en minder fraudegevoelig te maken. Deze bepaling geldt echter niet indien de pensioengerechtigde woont in een land waar op grond van een verdrag of een besluit van een volkenrechtelijke organisatie het recht op AOW-uitkering niet mag worden verminderd op grond dat de verzekerde buiten Nederland woont. Dat geldt in ieder geval voor landen waarop EU-Coördinatieverordening 883/2004 van toepassing is (EU-lidstaten, EER-lidstaten en Zwitserland); zie ook par. 6 over bilaterale verdragen.

Overlijdensuitkering

Na het overlijden van degene aan wie ouderdomspensioen is toegekend wordt met ingang van de dag na het overlijden, ouderdomspensioen in de vorm van een overlijdensuitkering ter hoogte van één maand betaald aan de langstlevende van de echtgenoten of aan de minderjarige kinderen of aan degenen met wie de overledene in gezinsverband woonde.

2.2. Aanvullende inkomensvoorziening ouderen (AIO)

Personen die de pensioengerechtigde leeftijd hebben bereikt en die in Nederland in zodanige omstandigheden verkeren of dreigen te geraken dat zij niet over de middelen beschikken om in de noodzakelijke kosten van het bestaan te voorzien, kunnen aanspraak maken op de Aanvullende Inkomensvoorziening Ouderen (AIO), te betalen door de SVB (art. 47a Participatiewet). Artikel 47b verklaart een reeks artikelen van de Participatiewet van toepassing op de AIO. De hoogte van deze uitkering is afgestemd op de reguliere Participatiewetuitkering; bij de uitkeringen worden het inkomen van de verzekerde en de echtgenoot in beschouwing genomen, evenals het vermogen.

Verdragen van de Internationale Arbeidsorganisatie (IAO)

3.1. Het belang van verdragen in het algemeen

De IAO werd in 1919 opgericht ter bevordering van sociale rechtvaardigheid en de verbetering van de arbeidsomstandigheden. Op dit moment telt zij 187 lidstaten. Zij heeft sinds haar oprichting in 1919 een tweehonderdtal verdragen aangenomen met normen op het terrein van arbeid en sociale zekerheid. Het doel ervan was aanvankelijk primair om concurrentie op arbeidsvoorwaarden te beperken tussen de lidstaten. Dergelijke concurrentie kan immers tot grote conflicten, zelfs oorlogen, leiden. In de loop der tijd is het doel van de verdragen verbreed tot het bijdragen aan de ontwikkeling van sociale stelsels in de IAO-lidstaten.

De IAO-verdragen houden in sterke mate rekening met de verschillen tussen de lidstaten, zowel sociaal, cultureel en economisch. Ze kennen daarom soms verschillende normen waaruit een lidstaat kan kiezen. Ook kunnen lidstaten de gevraagde bescherming op verschillende manieren realiseren. Daarmee kennen de verdragen de nodige flexibiliteit en kan in principe hun toepassing aangepast worden aan nieuwe ontwikkelingen. Voor een lidstaat gelden in principe alleen die verdragen die hij geratificeerd heeft. Ook al plegen lidstaten alleen verdragen te ratificeren waaraan ze al voldoen, toch heeft ratificatie toegevoegde waarde. Een verdrag kan namelijk een inspiratiebron vormen voor andere landen. En naarmate een verdrag meer ratificaties kent, zullen meer landen geneigd zijn om het te ratificeren, zo is de verwachting. Een ander beoogd gevolg is dat voor landen die een verdrag geratificeerd hebben, dat verdrag een belemmering is om op gegeven moment veranderingen in hun stelsel aan te brengen waardoor minder bescherming wordt gegeven dan het betreffende verdrag verlangt. Ter ondersteuning van de normenontwikkeling op internationaal niveau heeft Nederland na de Tweede Wereldoorlog een actieve rol gespeeld om

IAO-verdragen tot stand te brengen. Daartoe is het ook aangespoord door de Grondwet (momenteel artikel 90 GW), die bepaalt dat de regering de ontwikkeling van de internationale rechtsorde bevordert.

3.2. De voor de AOW van belang zijnde IAO-verdragen

In 1950 werd Verdrag 102 aangenomen, dat minimumnormen bevat voor wettelijke socialezekerheidsuitkeringen voor een reeks risico's. Voor de oorlog waren er al verdragen aangenomen voor specifieke risico's, maar Verdrag 102 omvat alle zgn. klassieke risico's, waaronder ouderdom. In verschillende titels worden normen per risico bepaald. In de jaren '60 werd dit verdrag aangevuld met verdragen voor specifieke risico's met hogere normen dan die van Verdrag 102. Voor lidstaten die deze latere verdragen hebben geratificeerd, zijn de titels van Verdrag 102 die betrekking hebben op de uitkeringen van eerstgenoemde verdragen niet meer van kracht. Eén van de verdragen met hogere normen is Verdrag 121, aangenomen in 1964, met normen voor uitkeringen bij arbeidsongevallen en beroepsziekten. Dit verdrag is door Nederland geratificeerd op 2 augustus 1966. Aangezien Nederland geen aparte uitkeringsregeling voor arbeidsongevallen en beroepsziekten heeft, moeten alle Nederlandse uitkeringsregelingen die Nederland nodig heeft om de bescherming van Verdrag 121 te bieden aan dat Verdrag voldoen. Dat geldt in de eerste plaats voor de WIA. Maar omdat Verdrag 121 verlangt dat uitkeringen aan slachtoffers van arbeidsongevallen en beroepsziekten worden betaald zo lang als het risico voortduurt, geldt dit ook voor de AOW. In Nederland eindigt het recht op arbeidsongeschiktheidsuitkering immers als betrokkene de pensioengerechtigde leeftijd bereikt. Daarom moeten ook AOW-uitkeringen voldoen aan de eisen van Verdrag 121. Hetzelfde geldt voor uitkeringen voor de nabestaanden van het slachtoffer: de Anw, en daarna de AOW. In 1967 werd ook IAO-Verdrag 128 aangenomen, dat betrekking heeft op uitkeringen bij invaliditeit, ouderdom en overlijden als er geen sprake is van een arbeidsongeval of beroepsziekte. Verdrag 128 is door Nederland geratificeerd op 27 oktober 1969. Ook aan de normen van dit Verdrag moet Nederland dus voldoen. Samenvattend. Nederland moet voor de AOW voldoen aan de IAO-Verdragen 121 en 128.

3.3. Het toezicht op en de interpretatie van de verdragen

De naleving van IAO-verdragen en het geven van interpretaties van bepalingen en de wijze van toepassing behoort allereerst tot de taak van het zgn. Comité van Deskundigen van de IAO. Het Comité bestaat uit een twintigtal leden, voornamelijk hoogleraren (arbeids)recht, maar ook advocaten en rechters. Het Comité beoordeelt periodiek verdragen op basis van door de lidstaten ingestuurde rapportages. Nationale werkgevers- en werknemersorganisaties kunnen ook opmerkingen insturen over de naleving. Dergelijke opmerkingen vormen in de praktijk vaak een aanknopingspunt voor het Comité om een bepaalde nationale regeling te bestuderen en hierover opmerkingen te maken. Ook de Nederlandse werknemersorganisaties hebben regelmatig van deze mogelijkheid gebruik gemaakt. Na zijn beoordeling kan het Comité twee soorten opmerkingen maken over de naleving van een relevant verdrag door een staat. Enerzijds opmerkingen (observations), wanneer het ernstige problemen constateert met de nakoming van de verplichtingen van een staat; anderzijds directe verzoeken (direct requests), wanneer het aanvullende informatie verlangt. Het Comité kan bijvoorbeeld aan een lidstaat vragen of het doel van het verdrag gerealiseerd blijft worden nadat een bepaalde wet gewijzigd is. In sommige gevallen, als die informatie niet toereikend gevonden wordt, laat het Comité zich kritisch uit over de kwestie in zijn jaarlijkse rapportages. Bij de interpretatie van bepalingen en bij het stellen van vragen is voor het Comité in sterke mate van belang of het door een verdrag verlangd beschermingsniveau wordt bereikt. Dat geeft wel ruimte als een lidstaat aanpassingen wil, bijvoorbeeld door activering of privatisering, ook als niet meer aangesloten wordt bij de letterlijke tekst van de verdragen. Nederland heeft hiermee bijvoorbeeld te maken gehad bij de privatisering van de ZW. Het Comité is dan wel erg kritisch of het beschermingsniveau inderdaad volledig gegarandeerd wordt door de staat. Het IAO-Bureau ondersteunt het Comité. Dit bureau neemt onder andere de voorbereiding van de beoordeling van de verdragen door het Comité voor zijn rekening. Het adviseert ook regeringen op hun verzoek over de toepassing van verdragen. Nederland heeft van die adviezen regelmatig gebruik gemaakt. Een tweede toezichthoudend orgaan is het zgn. Comité voor normen (Committee on Standards). Het bestaat uit vertegenwoordigers van werkgevers- en werknemersorganisaties en van regeringen. Dit Comité bespreekt met name de kwesties die zijn opgeworpen door het Comité van Deskundigen en het

legt rapporten voor aan de Algemene Vergadering van de IAO ter bespreking en goedkeuring. Daarmee is het het kanaal waarlangs interpretaties van het Comité van Deskundigen aan de Algemene Vergaderingen worden voorgelegd. Het Comité van Deskundigen publiceert echter los van het Comité van normen zijn interpretaties en richt zich ook tot de IAO-lidstaten.

Het is aan de lidstaten of ze al dan niet hun nationale rechterlijke instanties de mogelijkheid geven Verdragsbepalingen toe te passen. In Nederland geldt dat verdragsbepalingen die onvoorwaardelijk en concreet genoeg geformuleerd zijn doorwerken in het Nederlandse recht en door de rechter kunnen worden toegepast. In de afgelopen jaren heeft de Centrale Raad van Beroep (CRvB) aan een aantal IAO-verdragsbepalingen directe werking toegekend. Voorbeelden vormen het verbod op eigen bijdragen bij kraamzorg in het ziekenhuis en de wijze van beoordeling van arbeidsongeschiktheid aan einde van het eerste ziektejaar. De CRvB is echter terughoudend om aan bepalingen van Verdragen 121 en 128 rechtstreekse werking te verlenen, zoals die over de hoogte van de uitkeringen. Naar het oordeel van de Raad zijn ze onvoldoende concreet en onvoorwaardelijk om door de rechter te kunnen worden toegepast. Bij deze bepalingen is het dus aan de regering en wetgever om de nationale regelgeving in lijn met de verdragsbepalingen te brengen; de regering moet hierover wel verantwoording afleggen aan de IAO.

Conclusie. Het Comité van Deskundigen houdt toezicht op de naleving van de verdragen; Nederland moet periodiek rapporteren aan het Bureau over die naleving. Met het IAO-Bureau kan ook contact worden opgenomen over de interpretatie van verdragsbepalingen. Aan de meeste bepalingen van Verdragen 121 en 128 kent de rechter geen rechtstreekse werking toe.

3.4. Wie moet worden beschermd volgens de IAO-verdragen?

Verdrag 121 definieert de personenkring die de bescherming van het Verdrag moeten krijgen als: loontrekkenden (met inbegrip van leerlingen), en in geval van overlijden de door de lidstaat omschreven rechthebbenden. Personen die gelegenheidswerk verrichten mogen van de bescherming worden uitgesloten; ook thuiswerkers, inwonende gezinsleden van de werkgever, en andere categorieën loontrekkenden tot 10 procent van het totale aantal loontrekkenden mogen worden uitgesloten van de bescherming volgens de normen van het Verdrag (ze kunnen dus bijv. lagere of geen uitkeringen krijgen).

In art. 16 van Verdrag 128 is bepaald dat tot de beschermde personen moeten worden gerekend:

a. alle loontrekkenden, met inbegrip van de leerlingen; of
b. voorgeschreven groepen van het economisch actieve deel der bevolking, welke ten minste 75 procent uitmaken van het gehele economisch actieve deel der bevolking; of
c. alle ingezetenen of de ingezetenen wier inkomsten tijdens de eventualiteit de grenzen, voorgeschreven overeenkomstig de bepalingen van artikel 28, niet overschrijden.

De AOW is een stelsel waarin alle ingezetenen zijn beschermd. Daaronder vallen ook alle categorieën personen die volgens Verdrag 121 moeten worden beschermd. Daarmee is niet in geschil dat qua personenkring de AOW aan de Verdragen voldoet. Als gevolg van o.a. de Coördinatiebepalingen van de EU zijn sommige ingezetenen niet verzekerd. De IAO-Verdragen gaan niet op de interactie met buitenlandse verzekeringen in. Aangezien Nederland zowel aan de IAO-verdragen als aan EU-recht moet voldoen, is het onvermijdelijk om de IAO-verdragen te interpreteren met inbegrip van de effecten van toepassing van EU-recht.

Samenvattend. De IAO-Verdragen bevatten keuzemogelijkheden ten aanzien van de groepen van de bevolking beschermd moeten worden. In de AOW worden alle ingezetenen beschermd en daarmee is royaal aan deze voorwaarden voldaan.

3.5. De pensioenleeftijd

Artikel 15 van Verdrag 128 betreft de pensioenleeftijd. Deze mag niet hoger worden gesteld dan vijfenzestig jaar. Nochtans mag een hogere leeftijd worden voorgeschreven, volgens dit artikel, door de bevoegde autoriteiten. Dan moet wel rekening worden gehouden met de daarvoor in aanmerking komende demografische, economische en sociale omstandigheden, welke door statistieken worden gerechtvaardigd. Indien de voorgeschreven leeftijd gelijk is aan of hoger dan 65 jaar, moet deze onder voorgeschreven voorwaarden worden verlaagd voor personen die werkzaamheden hebben verricht welke door de nationale wetgeving met het oog op de

ouderdomsuitkeringen als zwaar of ongezond worden aangemerkt (art. 15, lid 3). Hieruit vloeit voort dat niet alleen fysieke maar ook psychische factoren in aanmerking worden genomen. Wat deze precies zijn moet de lidstaat uitmaken, zie echter hierna voor de opmerkingen van het Comité van Deskundigen. Deze bepaling is een aantal keren voorwerp geweest van vragen door het Comité van Deskundigen aan Nederland. In 2017 vroeg het Comité de regering om de demografische, economische en sociale criteria te vermelden over de mogelijkheden van ouderen om te werken evenals hun mogelijkheden om werk te vinden ('employability'). Het Comité verwees naar indicatoren die in het algemeen gebruikt worden om de gezondheidstoestand van de bevolking te meten en de beoordeling van gezond ouder worden en geschiktheid voor werk. De healthy life expectancy (HLE) wordt gebruikt voor de levensduur doorgebracht in goede gezondheid. De health, and disability-free life expectancy (DFLE) betreft de duur van het leven tijdens welke men vrij is van een beperkende chronische ziekte of arbeidsongeschiktheid. De HLE- en de DFLE-criteria om de arbeidsgeschiktheid na het 65ste te berekenen moeten in het bijzonder toegepast worden op categorieën ongeschoolde werknemers die fysieke arbeid uitoefenen. Daarbij in het bijzonder zij die werken in zware en gevaarlijke beroepen. Het Comité verwees voorts naar de Standard Occupational Classification 2010 waarin subgroep 9 de groepen in zware en gevaarlijke beroepen vermeldt. Vanuit het oogpunt van de arbeidsmarkt kan verhoging van de pensioenleeftijd alleen gerechtvaardigd worden als oudere werknemers niet alleen hun fysieke arbeidsgeschiktheid behouden, maar ook een eerlijke kans hebben om op de arbeidsmarkt te blijven, en hun employability te behouden, aldus het Comité.

In 2022 besprak het Comité de informatie verstrekt door de Nederlandse regering over de verhoging van de pensioenleeftijd. Het vermeldde dat de regering meegedeeld had dat de leeftijd zou worden verhoogd met de levensverwachting. Het Comité verwees dit keer naar art. 26 van de Europese Code voor Sociale zekerheid van de Raad van Europa. Deze Code bevat ook normen bevat voor de sociale zekerheid, die sterk lijken op die van de IAO-Verdragen (zie par. 4.1 – het IAO-Comité houdt ook toezicht op naleving van dit Verdrag). De Code nu staat toe dat de pensioenleeftijd van 65 verhoogd wordt, als het aantal ingezetenen dat de verhoogde leeftijd heeft bereikt, niet minder is dan 10 procent van de ingezetenen onder die leeftijd, maar boven de 15. Het Comité merkte op dat volgens de informatie van de regering het percentage van personen boven de 65 zal stijgen van 15 naar 26 procent in 2040. Ook verwees het Comité naar de website van het CBS, waaruit bleek dat in 2040 de resterende levensverwachting van 60-jarigen drie jaar hoger ligt als in 2016. Ook de jaren zonder gematigde of zware fysieke beperkingen zullen gestegen zijn, volgens die gegevens. Het Comité besloot dat het 'due note' neemt van deze informatie. Het Comité houdt dus de vinger aan de pols, maar de overgelegde statistische informatie leidde er niet toe dat het Comité nadere opmerkingen of vragen had. Statistische informatie over de verhouding van werknemers onder de 65 en daarboven en ook informatie over de resterende levensverwachting en verwachting over resterende gezonde jaren zijn dus essentieel voor (verdere) verhoging van de pensioenleeftijd.

Zoals opgemerkt, art. 15, lid 3 van IAO-Verdrag 128 bepaalt dat voor zware en ongezonde beroepen de pensioenleeftijd lager moet liggen als deze op 65 of hoger is vastgelegd. Lidstaten hebben de vrijheid te bepalen om welke beroepen het gaat, en de betreffende regeling te maken en de dan toepasselijke pensioenleeftijd vast te stellen. Het Comité heeft de Nederlandse regering gevraagd informatie te geven over de wijze waarop uitvoering wordt gegeven aan deze bepaling. In het Direct request van 2025 besprak het Comité de gegeven informatie over de Regeling vervroegde uittreding (RVU). Het constateerde dat dit een tijdelijke regeling is en dat de regeling slechts een beperkt percentage beschermt van de werknemers die onder cao's vallen (33 procent in 2021). Het Comité vroeg de regering een permanente regeling met een volledige ouderdomsuitkering in te stellen voor personen in zware en gevaarlijke beroepen.

Samenvattend. De pensioenleeftijd mag hoger dan 65 zijn, maar het Comité verlangt hiervoor met name statische gegevens over de verhouding tussen werknemers onder de 65 en erboven, en ook over de verwachte resterende levensverwachting en verwachting van gezonde jaren. De verlangde maatregelen voor mensen in zware en gevaarlijke beroepen vormen een ander onderwerp waarover het Comité de regering regelmatig ondervraagt. De huidige tijdelijke en beperkte regeling (RVU) zou het Comité liever geïntegreerd zien in de AOW.

3.6. Periode waarbinnen de volledige uitkering moet kunnen worden opgebouwd

De uitkering moet worden gewaarborgd aan personen die een bepaalde periode hebben vervuld. Deze periode kan overeenkomstig de toepasselijke wetgeving bestaan uit hetzij dertig jaren van premiebetaling of arbeid, hetzij twintig jaren van wonen (art. 18 Verdrag 128). Hiermee wordt bedoeld dat de volledige uitkering wordt bereikt na deze periode. Het Comité van Deskundigen heeft opgemerkt dat het niveau van de volledige AOW wordt berekend op basis van 50 jaar van verzekering in plaats van 30 jaar. Bij een verzekeringsverleden van slechts dertig jaar wordt het pensioen met 40 procent gekort. In sommige gevallen is het resulterend pensioen lager dan het sociale minimum dat in Nederland geldt. In dat geval krijgt de uitkeringsgerechtigde een aanvulling (de AIO), zodat het inkomen op het niveau komt van de bijstandswet, zo constateert het Comité. Het Comité vroeg vervolgens de regering wat de voorwaarden zijn voor deze aanvulling, en ook om informatie te geven of de aanvulling onderworpen is aan een middelentest. Ook in een later jaar stelde het Comité de opbouw van de uitkering aan de orde. Het vroeg de regering of het niveau van de AOW voor gehuwden inderdaad na 20 jaar wonen het niveau van 45 per cent bereikt, zoals voorgeschreven in Verdrag 128. Personen die gaten hebben in hun verzekeringsopbouw halen soms deze norm van het Verdrag niet.

Opvallend is dat het Comité in zijn eerste request als norm 30 jaar hanteert waarbinnen de volle uitkering moet zijn verworven en in het tweede keer 20 jaar. De norm van 30 jaar correspondeert met een opbouw van een pensioen op basis van verzekering, 20 jaar met wonen. Kennelijk wisselt het Comité van mening of in dit geval het criterium van verzekering of van wonen moet worden toegepast. Aangezien de AOW spreekt over 'verzekering' en over 'verzekerde perioden' is goed te verdedigen dat uitgegaan wordt van de norm van 30 jaar. Na 30 jaar verzekering wordt wel voldaan aan de norm van Verdrag 128 (60 procent van het minimumloon) bij gehuwden. De verzekering voor de AOW is echter (in principe) gebaseerd op wonen, zodat de verwarring begrijpelijk is. Overigens is daarmee nog de kwestie van verenigbaarheid met de IAO-Verdragen nog niet volledig beslist. Verdrag 121 kent immers geen bepalingen over de opbouw. Uitgangspunt is immers dat slachtoffers van arbeidsongevallen volledig beschermd worden, en daarbij hoort geen wachttijd of opbouwperiode. Wel kan hierbij nog worden opgemerkt dat deze slachtoffers, als ze geen volledige AOW hebben, vaak ook een buitenlandse uitkering hebben. Daarmee zullen ze, samen met de AOW, naar verwachting vaak wel aan de Verdragsnorm voldoen. Het resultaat kan hierbij wel erg van situatie tot situatie verschillen en die samentelling betekent niet dat per definitie de normen van de Verdragen behaald worden. Het commentaar van het Comité heeft geen aanleiding gegeven tot wijziging van de AOW. De regering volstaat ermee op te merken dat voor personen die geen of een heel erg laag buitenlands pensioen de aanvulling uit de AIO bestaat.

Samenvattend. Het Comité van Deskundigen heeft vragen gesteld over de opbouwperiode voor een volledige AOW-uitkering. Hierbij is echter onduidelijkheid of voor het toepasselijke criterium. Omdat we uit mogen gaan van verzekering als opbouwcriterium voor de AOW, lijkt de AOW aan de betreffende verdragsbepaling te voldoen.

3.7. De hoogte van de uitkering

Zoals vermeld in par. 3.2, moet de AOW ook aan Verdrag 121 voldoen, omdat de door dit Verdrag verlangde arbeidsongeschiktheidsuitkeringen eindigen bij het bereiken van de pensioenleeftijd.

Volgens Verdrag 121 moet de arbeidsongeschiktheidsuitkering voor een man met vrouw en twee kinderen (de zgn. modelgerechtigde) 60 procent bedragen. Deze formulering wordt tegenwoordig vaak bekritiseerd, omdat deze uitgaat van de man als kostwinner. Deze term maakt een sterk verouderde indruk; het kostwinnersbegrip is in de sociale zekerheid in het verdomhoekje gekomen, aangezien het eerder (gehuwde) vrouwen uitsloot van uitkering. In IAO-verband wordt norm nog als bruikbaar gezien, omdat ze een aspiratieniveau voor de hoogte van uitkeringen biedt dat hoger is dan in veel landen wordt bereikt. Afschaffing ervan op dit moment zou dus kunnen betekenen dat het kind met het badwater wordt weggegooid. Gelet op het wereldwijde karakter van verdragen en de gegroeide terughoudenheid om zich te binden aan internationale socialezekerheidsnormen is het bovendien gecompliceerd (en riskant) om voorstellen voor aanpassing en modernisering te doen aan de IAO-lidstaten. Vandaar dat de huidige normen nog steeds gehanteerd worden. Een lidstaat mag, volgens Verdrag 121, bepalen of de norm van 60 procent op het eerder verdiende loon, of op het loon van de ongeschoolde arbeider wordt toegepast. Bij ingezetenenverzekeringen zoals de AOW wordt de norm op het loon van de ongeschoolde arbeider toegepast. Eenvoudshalve wordt in Nederland van oudsher hiervoor het

minimumloon aangehouden. Over de toepasselijke norm is ook overleg geweest tussen de Nederlandse regering en het IAO-Bureau. Het Bureau bevestigde dat de norm van 60 procent van het minimumloon op de AOW van toepassing is, ook bij toepassing van Verdrag 128. De minimumnorm voor de AOW-uitkering is bij gehuwden derhalve 60 procent van het minimumloon. De norm is gericht op de kostwinner, waarbij het totale inkomen van het gezin, dus ook van de echtgenote, meetelt. Nederland ligt met 100 procent van het nettominimumloon derhalve aanmerkelijk boven de Verdragsnorm. Bij een nabestaande (van een slachtoffer van een arbeidsongeval) moet de uitkering minimaal 50 procent zijn van het minimumloon. Voor de andere gerechtigden moeten de uitkeringen zodanig worden vastgesteld, dat zij in een redelijke verhouding staan tot die van de modelgerechtigde (art. 19 Verdrag). Voorts geldt dat voor het bereiken van deze normen bijstandsuitkeringen niet voldoen aangezien de bijstandsuitkering niet kan dienen om aan de verplichtingen van Verdrag 121 te voldoen. Verdrag 128 verlangt 45 procent van het minimumloon voor de gehuwde. Deze norm is lager dan van Verdrag 121, maar dat is voor Nederland niet van belang, nu dit stelsel ook aan Verdrag 121 moet voldoen.

Samenvattend. Voor gehuwden (totaal) is de norm 60 procent van het minimumloon. Voor alleenstaanden is geen specifieke norm vastgelegd. Voor een nabestaande van een slachtoffer van een arbeidsongeval is dat echter 50 procent. Aangezien de AOW geen onderscheid maakt tussen nabestaanden van een slachtoffer van een arbeidsongeval en andere alleenstaanden, volgt dat 50 procent de norm is voor alleenstaanden.

3.8. Indexering

Artikel 29 van Verdrag 128 luidt dat de uitkering wordt herzien na aanmerkelijke veranderingen in het algemene loonpeil of na aanmerkelijke veranderingen in de kosten van levensonderhoud. Elk Lid moet hierover rapporteren aan de IAO. Nederland heeft in verband met de schorsing van de indexering van uitkeringen in de jaren '90 hierover vragen gekregen van het Comité. Met verwijzing naar artikel 29 merkte de regering op dat onder de Wet indexering lonen en uitkeringen van 1992 indexering kon worden geschorst als de omstandigheden daartoe noopten. De regering liet vervolgens weten dat vanaf 1 januari 1996 de indexering van de socialezekerheidsuitkeringen weer zou worden gekoppeld aan de loonindex. Daarmee was deze kwestie beslecht.

Conclusie. Een lidstaat heeft veel vrijheid om de indexering vorm te geven. Een complete bevriezing van de uitkeringen (waarbij elke vorm van indexering ontbreekt) is niet toegestaan als er in het land wel sprake is van stijging van het loonpeil of kosten van het levensonderhoud. Het IAO-verdrag verlangt voor de indexering geen koppeling aan een bepaalde index of criterium, zoals in Nederland de WML.

3.9. Verrekening uitkering met inkomsten uit of in verband met arbeid

Verdrag 121 staat niet toe dat inkomsten (direct) uit werk in mindering worden gebracht op de uitkering, hetgeen herhaaldelijk benadrukt is door het Comité van Deskundigen. Of ook uitkeringen (zoals aanvullende pensioenen) niet verrekend mogen worden is niet expliciet geregeld in Verdrag 121. Vandaar dat hiervoor naar Verdrag 128 wordt gekeken. Artikel 28, lid b van dit Verdrag bepaalt dat het bedrag van de uitkering slechts kan worden verminderd in de mate waarin de overige inkomsten van het gezin van de gerechtigde een voorgeschreven of door het bevoegde overheidsorgaan overeenkomstig voorgeschreven regelen vastgesteld aanzienlijk bedrag te boven gaan. Na aftrek van het aanzienlijke bedrag moet het totaal van de uitkering en de overige inkomsten voldoende zijn om aan het gezin van de gerechtigde gezonde en passende levensvoorwaarden te verzekeren. Het overgeblevene bedrag mag niet minder bedragen dan het bedrag van de uitkering.

Samenvattend. Aftrek van inkomsten uit werk is niet toegestaan door Verdrag 121; vermindering van de door het verdrag verlangde uitkeringen met andere uitkeringen (waaronder ook niet-wettelijke) is volgens Verdrag 128 slechts toegestaan als een aanzienlijk bedrag van die laatste uitkering(en) resteert.

De Raad van Europa

4.1. De Europese Code

Nederland heeft de Europese Code voor Sociale Zekerheid (aangenomen door de Raad van Europa) geratificeerd, evenals het Protocol. Dit verdrag kent bepalingen vergelijkbaar met IAO-Verdrag 102. Daarnaast is er een Protocol, met hogere normen. Deze normen van het Protocol treden in de plaats van die van de Code, indien beide bekrachtigd zijn. De normen zijn soms hoger dan die van de IAO-Verdragen zoals 121 en 128, aangezien Europese landen geacht kunnen worden aan hogere normen te kunnen voldoen dan van verdragen die wereldwijd gelden. Het IAO-Comité van Deskundigen houdt ook toezicht op naleving van de Europese Code, omdat dit Comité de juiste expertise en informatie heeft omdat het toezicht houdt op naleving van vergelijkbare IAO-normen. In sommige gevallen zien we dan ook dat het Comité bij de bespreking van IAO-Verdragen verwijst naar rapportages van lidstaten over de Code. Inmiddels is er een herziene Code aangenomen door de Raad van Europa (1990). Nederland heeft de herziene Code goedgekeurd. Een aantal bepaling van de herziene Code kennen weliswaar hogere normen dan de Code, maar ook meer flexibiliteit voor lidstaten om eraan te voldoen. De herziene Code is echter nog niet in werking getreden, omdat daarvoor het minimumaantal vereiste ratificaties ontbreekt. Daarom vormt de oorspronkelijke Code nog steeds het geldende kader. De oude Code hanteert een uitkeringspercentage van 45 procent voor gehuwden, terwijl de Herziene Code een norm kent van 50 procent voor de individuele gerechtigde en 65 procent voor de gerechtigde die anderen ten laste heeft. Volgens art. 29 mag een wachttijd gelden van 30 jaren van premiebetaling of arbeid of 20 jaren van verblijf. Een van de redenen voor Nederland om de herziene Code te ratificeren is dat deze bepaalt dat in beginsel een volledige uitkering dient te worden verleend aan personen die een periode van 40 jaar van premiebetaling, van arbeid dan wel van wonen hebben vervuld. Hierbij geldt echter een uitzondering indien in beginsel alle ingezetenen onder de ouderdomsregeling vallen (art. 29, lid 3 Code). De regering schrijft dat deze uitzonderingsmogelijkheid van belang is voor de Nederlandse situatie, waarin voor het recht op een volledige AOW-uitkering een opbouwperiode van 50 jaar van verzekering gebaseerd op wonen in Nederland, wordt vereist. Volgens artikel 26, lid 2 van de oude Code mag de voorgeschreven leeftijd niet hoger worden gesteld dan 65 jaar. Nochtans mag een hogere leeftijd worden voorgeschreven, zoals al eerder vermeld, mits het aantal inwoners dat die hogere leeftijd heeft bereikt niet minder bedraagt dan 10 procent van het totale aantal inwoners dat die hogere leeftijd nog niet heeft bereikt, doch ouder is dan 15 jaar.

Samenvattend. De Code en herziene Code geven normen die corresponderen met de IAO-normen die van belang zijn voor de AOW. Uit de toelichting op de goedkeuring van de herziene Code kan worden afgeleid dat Nederland van oordeel is dat het moet voldoen aan de bepalingen voor volledige opbouw in geval van wonen en dat het daar nu niet aan voldoet. Wat betreft de verhoging van de pensioenleeftijd, het IAO-Comité van Deskundigen gaat bij de meest recente beoordeling van de verhoogde pensioenleeftijd voor IAO-Verdrag 128 uit van het criterium van de Code (dat getalsmatige criteria noemt). Dat maakt de argumentatie voor de hogere pensioenleeftijd eenvoudiger. Wel blijft staan dat er een regeling moet zijn voor de zware en gevaarlijke beroepen.

4.2. Het Europees Sociaal Handvest

Art. 12 ESH luidt dat ten einde de onbelemmerde uitoefening van het recht op sociale zekerheid te waarborgen, de Overeenkomstsluitende Partijen zich verplichten een stelsel van sociale zekerheid in te voeren of in stand te houden; en het stelsel van sociale zekerheid te houden op een bevredigend peil, dat ten minste gelijk is aan het peil dat vereist is voor de bekrachtiging van het IAO-verdrag 102; en te streven naar een geleidelijke verhoging van de sociale zekerheidsnormen. Het Europees Comité van Sociale Rechten oordeelde dat onder dit artikel uitkeringen niet onder de armoedegrens van 50 procent van het mediane inkomen mogen vallen. Als de uitkering tussen 40 procent en 50 procent daarvan valt, dan kunnen ook andere uitkeringen (zoals bijstandsuitkeringen) in aanmerking worden genomen.

4.3. Het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens (EVRM)

Het EVRM is in twee opzichten van belang. Ten eerste geeft het Verdrag bescherming van eigendomsrechten; ten tweede kent het een non-discriminatiebepaling.

4.3.1. Het leerstuk van het eigendomsrecht

Artikel 1 Eerste Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (hierna: artikel 1 EP) bevat een bescherming van het recht op eigendom. Deze bepaling is door het Europees Hof van de Rechten van de Mens (EHRM) ook van toepassing verklaard op de sociale zekerheid, ongeacht de financieringswijze ervan. Deze bepaling heeft een directe werking in de Nederlandse rechtsorde en, onder bepaalde voorwaarden, kunnen ook individuen hun zaak voorleggen aan het EHRM. Artikel 1 EP luidt: 'Iedere natuurlijke of rechtspersoon heeft recht op het ongestoord genot van zijn eigendom. Aan niemand zal zijn eigendom worden ontnomen behalve in het algemeen belang en onder de voorwaarden voorzien in de wet en in de algemene beginselen van het internationaal recht. De voorgaande bepalingen tasten echter op geen enkele wijze het recht aan dat een Staat heeft om die wetten toe te passen die hij noodzakelijk oordeelt om het gebruik van eigendom te reguleren in overeenstemming met het algemeen belang of om de betaling van belastingen of andere heffingen of boeten te verzekeren.' Socialezekerheidsrechten en sociale voorzieningen kennen dus bescherming als eigendomsrechten. De intrekking of beperking ervan kan worden aangemerkt als inbreuk op een verworven recht. Dat is van belang als betrokkene uitkeringsgerechtigd is; daarbij is niet van belang of het recht op uitkering voortvloeit uit de betaling van premies. Ook als betrokkene een gewettigde verwachting heeft dat hij een wettelijke aanspraak heeft op een bepaalde uitkering, voor zover hij aan de (wettelijke) voorwaarden voldoet, valt hij of zij onder de bescherming. Die gewettigde verwachting bestaat bij uitkeringen gebaseerd op tijdvakken van verzekering vervuld krachtens een opbouwverzekering, zoals de AOW. Een aantasting van het eigendomsrecht (bijv. verlaging van de uitkering, uitstel van de ingangsdatum, wijziging voorwaarden) kan gerechtvaardigd zijn en daarmee geen inbreuk maken op het eigendomsrecht. De inmenging in het eigendomsrecht moet dan wel aan drie criteria voldoen, waaraan de rechter toetst:

1. Ten eerste moet de inmenging een wettelijke basis hebben, waarmee o.a. gegarandeerd moet worden dat de inmenging kenbaar en voorzienbaar is. De wettelijke basis moet tevens een legitiem doel bevatten dat past bij het algemeen belang. De beoordelingsmarge van wat een legitiem doel is in het kader van het algemeen belang is ruim, maar het doel mag niet zonder redelijke grond zijn.
2. De inmenging moet ook proportioneel zijn. Voor de vaststelling of een inmenging proportioneel is, wordt door het EHRM bezien of de belangenafweging tot een rechtvaardig en evenwichtig resultaat heeft geleid ('fair balance'). Bij de belangenafweging kunnen opgewekte verwachtingen of tijdige aankondigingen betrokken worden. Voorts zijn maatregelen om de inmenging te verzachten, zoals compensatie (geheel of gedeeltelijk), overgangsmaatregelen of een hardheidsclausule, van belang.
3. Ten slotte wordt getoetst of in het individuele geval een persoonlijke en onevenredige zware last aan de betrokkene is opgelegd (is het een 'individual and excessive burden'?). Dat is met name van belang als een maatregel slechts een hele kleine groep betreft, maar wel heel ingrijpend is (hun uitkering wordt helemaal ingetrokken). Ten slotte zijn procedurele waarborgen (rechtsmiddelen) vereist om in rechte te kunnen opkomen tegen een inmenging.

Ad 1. Wetgeving met een legitiem doel

Het EHRM laat aan de verdragsstaten, afhankelijk van het recht in kwestie, bij de beperking een beoordelingsmarge, de 'margin of appreciation'. Bij een inmenging in het recht op eigendom wordt voor de vraag of daarbij sprake is van een legitiem doel in het kader van het algemeen belang gewoonlijk een zeer ruime beoordelingsmarge gelaten aan de verdragsstaten, in het bijzonder bij sociale doelstellingen en het benoemen van de middelen om die doelstelling(en) te bereiken.

Bij de verhoging van de pensioenleeftijd door de wetten van 2012 en 2013 oordeelde de CRvB dat er inmenging was in het eigendomsrecht. De wet had tot gevolg dat zowel de aanvangsleeftijd als de pensioenleeftijd opgeschoven zijn. 'Door de verschuiving van de aanvangsleeftijd van appellant met één maand, is zijn eerste opbouwmaand vervallen, waardoor hem dit eigendomsrecht is ontnomen. In het geval van appellant is hij voor deze ontneming echter volledig gecompenseerd door de extra opbouwmaand die is ontstaan door diezelfde verschuiving aan het einde van de opbouwperiode tot aan de pensioengerechtigde leeftijd. Doordat de opbouwperiode voor een volledig AOW-pensioen echter nog altijd vijftig jaar is, is met de wetswijziging de pensioengerechtigde leeftijd van appellant opgeschoven met één maand. Appellant kan zodoende pas één maand later van zijn AOW-pensioen genieten, terwijl hij dat pensioen zonder de

wetswijziging al een maand eerder volledig zou hebben opgebouwd en hij zich niet lang op deze wetswijziging heeft kunnen instellen. Het aldus door de wetswijziging veroorzaakte AOW-gat vormt een inmenging in het recht van appellant op een ongestoord genot van zijn eigendom als bedoeld in de eerste zin van artikel 1 van het Eerste Protocol'. De CRvB accepteerde in deze zaak de aangevoerde legitieme doelen, zoals vermeld in de memorie van toelichting bij de Wet verhoging AOW- en pensioenrichtleeftijd: 'De betaalbaarheid van het Nederlandse stelsel van voorzieningen, sociale zekerheid en zorg dat berust op solidariteit tussen verschillende groepen in de samenleving, zoals werkenden en niet-werkenden en jongere generaties en oudere, komt steeds meer onder druk te staan door vergrijzing en ontgroening. (..). Door de stapsgewijze verhoging van de AOW-leeftijd en toekomstige koppeling aan de levensverwachting wordt naast de besparing van overheidsuitgaven op korte termijn ook voor toekomstige generaties het draagvlak voor de AOW veiliggesteld. Aan de bezuinigingen die door de verhoging van de AOW-leeftijd worden gerealiseerd, wordt door alle generaties een steentje bijgedragen.' Overigens is in deze zaak te zien dat opschuiving van één maand al leidt tot procedures, omdat betrokkenen kennelijk vasthouden aan de pensioendatum zoals neergelegd in de wet totdat die gewijzigd werd.

Ad 2. Fair balance

Er moet ook aan een 'fair balance' worden voldaan bij aanpassingen van een wet. Bij wijze van voorbeeld: bij de verhoging van de pensioenleeftijd zijn een aantal overgangsmaatregelen genomen om de overbrugging voor mensen die weinig voorbereidingstijd hebben en weinig mogelijkheden hebben het inkomensverlies te compenseren te versoepelen. Deze overgangsmaatregelen bestonden onder meer uit de geleidelijke verhoging van de AOW-leeftijd, een voorschotregeling voor de eerste jaren en de Tijdelijke regeling overbruggingsuitkering AOW (OBR). De OBR was bedoeld om mensen compensatie te bieden die op of voor 1 januari 2013 al deelnamen aan een vut-, prepensioen of daarmee vergelijkbare regeling die eindigt bij het bereiken van de 65-jarige leeftijd, voor wie het AOW-pensioen het belangrijkste deel van het besteedbaar inkomen is en die zich niet hebben kunnen voorbereiden op de verhoging van de AOW-leeftijd. De CRvB achtte de wijziging van de ingangsdatum en de verhoging van de AOW-leeftijd in het algemeen proportioneel en vond dat deze in het algemeen niet leidde tot een schending van artikel 1 van het Eerste Protocol. Deze toets levert bij de Nederlandse rechter en ook bij het EHRM geen problemen op, omdat de wijzigingen goed zijn voorbereid en met flankerend beleid gepaard gaan. Overgangsregelingen worden wel gezien als belastend voor de uitvoering. In het kader van vereenvoudigingen kan de wens bestaan om zo min mogelijk of geen overgangsrecht te hebben. Er kan dan echter wel een conflict ontstaan met het recht op bescherming van eigendom. Aan welke eisen overgangsrecht moet voldoen, hangt sterk van de situatie af. Tegenwoordig zullen er, verwacht ik, geen vervroegde pensioneringsregelingen meer zijn die tot een vaste leeftijd een uitkering verstrekken, maar in plaats daarvan 'AOW-de pensioenleeftijd' noemen. Dan zouden er geen gaten in de bescherming meer kunnen bestaan. Het is wel mogelijk dat mensen zelf besloten hebben om op te houden met werken vóór de AOW-pensioenleeftijd en voor de tussenliggende periode middelen hebben gereserveerd. Inmiddels mag van mensen verwacht worden dat ze er rekening mee houden dat de pensioenleeftijd verhoogd wordt. Anderzijds zijn eerdere afspraken over de toekomstige verhoging wel van belang voor de verwachtingen die mensen mogen hebben. Bij maatregelen op dit vlak moet met deze omstandigheden rekening worden gehouden. Ook bij andere eventuele wijzigingen van de AOW, zoals het invoeren van een uniforme uitkeringsnorm, zal een beroep op eigendomsbescherming kunnen worden gedaan. Ook hier zal flankerend beleid nodig zijn bij groepen die anders extra nadelig getroffen worden.

Ad 3. Onevenredig zware last

Er is sprake van een onevenredig zware last als het pensioenrecht in zijn geheel is vervallen, dan wel dat het recht op AOW-pensioen anderszins in de kern ('essence') is aangetast. Dit is aan de orde als personen hun uitkering geheel is ontnomen en er geen compensatie is. De overheid heeft bij de verhoging van de AOW-leeftijd voor de schrijnende gevallen compenserende maatregelen met een beperkte middelentoets getroffen. Dit is de al genoemde Overbruggingsregeling. Het gaat om mensen die vervroegd met pensioen gegaan zijn of die op basis van hun arbeidsovereenkomst op hun 65ste zijn ontslagen, en die te maken kregen met een AOW-gat, terwijl ze zich daar niet op hebben kunnen voorbereiden en ook geen eigen middelen hebben om de periode tot de nieuwe AOW-leeftijd te overbruggen. In de Beleidsregels over Eigendomsrecht merkt de SVB op dat of

sprake is van een onevenredig zware last van geval tot geval op basis van een deugdelijk individueel feitenonderzoek moet worden beoordeeld. Dit onderzoek geschiedt als betrokkene tijdens een bezwaarprocedure over de toekenning van een AOW-pensioen onderbouwd te kennen geeft dat hij door de verhoging van de AOW-leeftijd onevenredig zwaar wordt getroffen. Dan wordt met name de inkomens- en vermogenspositie gedurende de 65ste verjaardag en de ingangsdatum van het AOW-pensioen onderzocht; betrokkene dient zelf de relevante gegevens aan te leveren. Eigendomsbescherming laat dus wel wijzigingen toe van het stelsels, en rechters zijn er zich zeer van bewust dat aanpassingen nodig kunnen zijn en laten de keuzes over aan de wetgever. Ze zien er echter ook op toe dat veranderingen mensen niet disproportioneel nadelig treffen en ook dat individuen niet excessief worden getroffen. De uitwerking van de criteria is sterk casuïstisch.

Van de drie criteria is het tweede het belangrijkste: wijzigingen moeten proportioneel zijn (met adequaat overgangsrecht en compensatie, waar nodig). Deze eis kan wel botsen met de wens van vereenvoudiging van het stelsel, maar het is zeer riskant om deze te negeren; zoals we bij de vorige wijziging van de pensioenleeftijd hebben gezien wordt hierover veel geprocedeerd, ook al is de verhoging zeer laag. Wel kan men zeggen dat de verzekerden beter voorbereid zijn op wijzigingen, maar bij de beoordeling ervan zullen eerdere afspraken over het tijdstip en tempo van wijziging zeker een rol spelen.

4.3.2. Het verbod van discriminatie

Een ander toetsingskader van het EVRM is dat van gelijke behandeling (art. 14), waaronder ook leeftijd, en een open grond 'op welke grond dan ook'. De CRvB heeft in boven behandelde zaak al de ongelijke behandeling op basis van leeftijd afgekaart: 'Met de keuze voor een stapsgewijze verhoging van de AOW-leeftijd, beginnend bij het geboortecohort 1 januari 1948, is kennelijk beoogd de juiste verhouding tussen de beginselen van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid zo goed mogelijk te benaderen, waarbij noodzakelijkerwijs aan beide beginselen concessies worden gedaan. Met inachtneming van de ruime mate van beleidsvrijheid die de wetgever in beginsel toekomt bij het nemen van maatregelen op sociaal en economisch gebied, kunnen in het licht van de legitieme doelstelling, die door appellant niet wordt bestreden, de met de wetswijziging gekozen leeftijdsgrenzen niet als kennelijk onredelijk worden aangemerkt.' Stel dat voor gehuwden en alleenstaanden dezelfde uitkeringsnorm zou worden ingevoerd, dan zou betoogd kunnen worden dat juist die gelijke behandeling van ongelijke gevallen strijdt met de gelijke behandelingsnorm. In dat geval wordt beoordeeld of sprake is van een 'overduidelijke onevenredigheid' tussen de behandeling van verschillende gevallen Of schending van de gelijke behandelingsbepaling aan de orde is, is daarom niet in abstracto te zeggen. Dat zal sterk afhangen van hoe die vormgegeven wordt, met andere woorden, of het verschil proportioneel is.

Het toepasselijke EU-recht

5.1. Waaraan moeten ouderdomsuitkeringen voldoen?

In het EU-recht zijn geen harde normen te vinden ten aanzien van de inhoud van oudedagsuitkeringen. Artikel 34 Handvest van de Grondrechten van de EU bepaalt enkel dat de Unie onder de door het recht van de Unie en de nationale wetgevingen en praktijken gestelde voorwaarden het recht op toegang tot socialezekerheidsvoorzieningen en sociale diensten erkent en eerbiedigt die bescherming bieden in omstandigheden zoals moederschap, ziekte, arbeidsongevallen, afhankelijkheid of ouderdom, alsmede bij verlies van arbeid. Kennelijk wordt met het risico 'afhankelijkheid' gedoeld op het risico van overlijden van een kostwinner. Principe 15 van de Europese Pijler van Sociale Rechten, een aanbeveling van de Europese Raad, Parlement en Commissie, luidt dat werknemers en zelfstandigen bij pensionering recht hebben op een pensioen dat in verhouding staat tot hun bijdragen en een passend inkomen vormt. Iedereen heeft op oudere leeftijd recht op middelen die een waardig leven mogelijk maken. Uit deze instrumenten vallen geen dwingende bepalingen af te leiden voor de inhoud van ouderdomsuitkeringen; lidstaten hebben een grote vrijheid behouden om deze zelf te regelen.

5.2. Coördinatie van sociale zekerheid

De bepalingen van de Coördinatieverordening (Verordening 883/2004) vormen bindend EU-recht, dat rechtstreeks doorwerkt in de nationale rechtsorde en dat voor de nationale rechter kan worden ingeroepen. Het doel van de Verordening is om het vrij verkeer van personen met de nationaliteit

van een EU-lidstaat mogelijk te maken. Het Hof van Justitie heeft in constante jurisprudentie een ruime betekenis gegeven aan de begrippen van de Verordening, omdat het Hof zich richt op het doel ervan, namelijk de bevordering van het vrij verkeer. Dat betekent ook dat de uitzonderingen op de toepassing van de uitkering beperkt moeten worden uitgelegd. De huidige Verordening is van toepassing op alle EU-onderdanen, ook de economisch niet-actieven. Daarnaast bepaalt Verordening 1231/2010 (derdelandersverordening) dat de Coördinatieverordening ook van toepassing is op derdelandonderdanen mits zij legaal op het grondgebied van een lidstaat verblijven en zich in een situatie bevinden die niet in alle opzichten geheel in de interne sfeer van een enkele lidstaat ligt. Daarmee kan bijv. een Turks onderdaan die eerst in Duitsland verzekerd is geweest en daarna in Nederland een beroep doen op de Coördinatieverordening om de AOW-uitkering volledig te exporteren naar een andere lidstaat. De territoriale werkingssfeer van Verordening 883/2004 is beperkt tot de EU (en de Europese Economische Ruimte en Zwitserland). De Turk die via Verordening 1231/10 onder de Coördinatieverordening valt kan de uitkering dus niet op basis van de Verordening exporteren naar de Verenigde Staten.

5.2.1. De verhouding van resp. AOW en AIO tot de Coördinatieverordening

De Coördinatieverordening heeft betrekking op wettelijke socialezekerheidsuitkeringen, waaronder ouderdomsuitkeringen. Of een uitkering een ouderdomsuitkering is hangt niet af van de naam van de regeling, maar van het doel ervan en de voorwaarden. De financiering is niet belangrijk. Ook uit de algemene middelen (belastingen) gefinancierde uitkeringen vallen dus onder de verordening. Conclusie: de AOW valt onbetwist onder de materiële werkingssfeer van de Verordening. De AOW-uitkeringen worden betaald uit het Ouderdomsfonds, dat gevoed wordt door de premies voor de AOW en een rijksbijdrage. In 2024 is het moment bereikt waarop de AOW-uitkeringen voor meer dan de helft uit rijksmiddelen worden betaald. In de terminologie van de EU-Coördinatieverordening sociale zekerheid (zie par. 5.2.5 hierna) wordt onderscheid gemaakt tussen contributieve (op premie gebaseerde) uitkeringen en non-contributieve (uit belasting betaalde). Ofschoon de AOW-uitkeringen inmiddels hybride gefinancierd worden, worden ze beschouwd als contributieve uitkeringen. De Coördinatieverordening behandelt overigens contributieve en non-contributieve uitkeringen in principe op dezelfde manier. Ook non-contributieve uitkeringen moeten dus worden geëxporteerd. Dat is slechts anders bij de zgn. speciale non-contributieve uitkeringen (zie hierna).

Bij de AIO is onzekerder of het uitkering onder de Verordening valt. Zoals gezegd, zijn voor de vraag of een uitkering een ouderdomsuitkering is, het doel van de regeling van belang en de, wat het Hof noemt, constitutieve elementen van de betreffende prestatie. Niet van belang is of een prestatie door een nationale wetgeving niet als een socialezekerheidsuitkering wordt aangemerkt. Sociale en medische bijstand valt niet onder de materiële werkingssfeer van de verordening (art. 3, vijfde lid). Het is echter niet zo dat als een regeling de naam 'bijstand' heeft, deze steeds uitgesloten is van haar werkingssfeer. Van belang zijn immers de doelstelling en constitutieve vereisten. Om de interpretatie van het Hof te verduidelijken: de Nederlandse IOAW (de uitkering voor oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werknemers) werd door het Hof beschouwd als een werkloosheidsuitkering, omdat het recht op IOAW beperkt is tot werkloze werknemers en vervalt zodra de belanghebbende de wettelijke pensioenleeftijd bereikt. Voorts ontstaat het recht op een IOAW-uitkering onmiddellijk bij het einde van het recht op een werkloosheidsuitkering. Werkloze werknemers hebben in principe slechts recht op de uitkering indien zij voldoen aan bepaalde voorwaarden die dienen tot wederinschakeling in het arbeidsproces. Een wettelijke regeling als de IOAW houdt daarom - aldus het Hof - rechtstreeks verband met het werkloosheidsrisico. Een minimumbehoefteregeling kan echter alleen onder de verordening vallen als ze verband houdt met één van de risico's die onder de Verordening vallen. De algemene uitkeringen van de Participatiewet vallen dus niet onder de Verordening, omdat deze niet betaald worden voor een bepaald specifiek risico. Als een bepaling is opgenomen in een wet die niet onder de Verordening valt, dan kunnen echter wel onderdelen daarvan onder de werkingssfeer van de Verordening vallen, als ze voldoen aan de hiervoor genoemde criteria. Het feit dat de AIO onderdeel is van de Participatiewet betekent dus op zich nog niet dat de AIO niet onder de Verordening valt. Het belang van de vraag of een bijstandsachtige uitkering onder de Verordening valt, is sterk verminderd nadat de bepalingen over de zgn. speciale non-contributieve uitkeringen in de Verordening opgenomen zijn. Dergelijke uitkeringen vallen nu onbetwist onder de Verordening. Dat betekent o.a. dat er geen sprake mag zijn van discriminatie op basis van nationaliteit en dat feiten die op het grondgebied van een andere lidstaat hebben plaatsgevonden worden beschouwd alsof ze in

Nederland hebben plaatsgevonden. Deze uitkeringen hoeven echter niet te worden geëxporteerd naar een andere lidstaat, op voorwaarde dat ze in bijlage X bij de verordening zijn opgenomen (art. 70). Preciezer geformuleerd gaat het om bijzondere, niet op premie of bijdragebetaling berustende prestaties die zowel kenmerken hebben van een socialezekerheidsuitkering als bijstandsuitkering. Ze moeten zijn bedoeld voor de extra, aanvullende of bijkomende dekking van de risico's die de verordening noemt (zoals ouderdom) en om de betrokken personen een minimum voor levensonderhoud te garanderen in verhouding tot de economische en sociale situatie van de betrokken lidstaat. Nederland heeft de Toeslagenwet en de Wajong op Bijlage X laten plaatsen. Van belang is derhalve dat de uitkering een bijzondere uitkering is en niet op premies gebaseerd. Ook als een uitkering op bijlage X wordt geplaatst, wordt streng getoetst door het Hof van Justitie of aan deze eis voldaan is, als een zaak hierover aan dit Hof wordt voorgelegd.

De AIO is niet op bijlage X geplaatst (een lidstaat moet daar een verzoek voor doen). Als de uitkering voldoet aan de criteria van het Hof voor de materiële werkingssfeer dan gelden dus de algemene Verordeningsbepalingen. Vanuit Nederlandse optiek wordt de AIO uitsluitend als bijstandsuitkering gezien. Het is echter raadzaam om na te gaan of dat vanuit EU-perspectief anders ligt, aangezien er anders risico's kunnen bestaan dat anders over deze uitkering wordt geoordeeld dan de regering voor ogen heeft. Dit wordt temeer relevant als de AIO vanwege ingrepen in de AOW een grotere rol gaat spelen dan nu het geval is. Dan kan het gebeuren dat de uitkering vaker wordt aangevraagd en zal deze ook eerder onderwerp van procedures kunnen worden. Voor de vraag of de AIO onder de Verordening valt zijn de volgende factoren van belang. Enerzijds is het een uitkering die, zoals de naam al zegt, als aanvullende inkomensvoorziening ouderen wordt betaald aan personen die de pensioengerechtigde leeftijd hebben bereikt. Ze wordt uitgevoerd door de SVB. De hiermee beoogde samenhang met de AOW en de uitvoering door de uitvoeringsorganisatie voor de AOW zijn argumenten voor het kwalificeren van de uitkering als een ouderdomsuitkering. Anderzijds kent de wettelijke regeling voor de AIO een aanzienlijk aantal verplichtingen (art. 47c Participatiewet), die niet voor ouderen plegen te gelden, maar meer bij een werkloosheidsuitkering passen. Hieronder vallen de verplichting tot: het aanvaarden of het behouden van algemeen geaccepteerde arbeid; ingeschreven staan bij een uitzendbureau; en het verkrijgen en behouden van kennis en vaardigheden, noodzakelijk voor het naar vermogen verkrijgen, het aanvaarden of het behouden van algemeen geaccepteerde arbeid. Dergelijke voorwaarden zouden een argument kunnen zijn (gelet op het criterium van het Hof van Justitie dat de 'constitutieve elementen' bepalend zijn) dat de AIO geen ouderdomsuitkering is. Eén van de situaties waarin de AIO betaald wordt is echter die van een partner die nog niet de pensioenleeftijd heeft bereikt. De bepalingen omtrent arbeidsinspanningen zullen vooral met het oog op die jongere partner in de wet opgenomen zijn; ze zullen ze niet op de pensioengerechtigde zelf worden toegepast. Dat creëert twijfel of deze voorwaarden daarom kunnen dienen om de AIO niet als ouderdomsuitkering voor de gepensioneerde te kwalificeren. Bovendien is het de vraag of deze voorwaarden in de praktijk wel toegepast worden. In de SVB-informatie over de AIO zijn de voorwaarden over de arbeidsinschakeling niet terug te vinden. Ook in de Uitvoeringstoets wetsvoorstel Participatiewet in balans van de SVB (19 juli 2023) en over knelpunten bij de uitvoering in haar jaarverslagen zegt de SVB niets over de handhaving van de genoemde verplichtingen. Aangezien de SVB zelf geen organisatie heeft om ondersteuning te bieden bij de re-integratie, is het opvallend dat dit niet als knelpunt is genoemd. De ondersteuning van de arbeidsinspanningen van betrokkenen en het toezicht op de verplichtingen worden uitgevoerd door de betreffende gemeente en hierover wordt de gemeente geacht te rapporteren aan de SVB. Of dit ook in werkelijkheid gebeurt, is van belang om vast te stellen of deze verplichtingen voldoende gewicht in de schaal leggen om te bepalen of het al of niet een ouderdomsuitkering is.

Er zijn derhalve aanwijzingen die verschillende interpretaties ondersteunen en het is ook zeker niet de bedoeling van deze notitie om hierover een standpunt in te nemen. De bespreking is enkel bedoeld om te wijzen op de mogelijkheid dat de AIO in EU-verband anders beoordeeld zou kunnen worden dan volgens nationale interpretaties. Zoals gezegd, het feit dat de AIO-uitkering een bijstandsachtige uitkering is, met bepalingen ten aanzien van de middelentest, is niet bepalend. Vergelijkbare uitkeringen in andere lidstaten zijn wel op Bijlage X gezet. Bij mijn weten is deze kwestie nog niet aan de rechter voorgelegd en kan de vraag naar de positie van de AIO ten opzichte van de Coördinatieverordening wat theoretisch overkomen. De AIO is echter momenteel van belang voor specifieke doelgroepen, met name met een tekort in opgebouwde jaren of bij gepensioneerden met een jongere partner zonder (voldoende) inkomen en door de Algemene Rekenkamer is opgemerkt dat het gebruik van de uitkering laag is ten opzichte van de potentieel

uitkeringsgerechtigden. Indien de AIO een grotere rol gaat spelen (zoals wanneer een uniforme uitkeringsnorm voor de AOW wordt ingevoerd) wordt de kans groter dat deze onderdeel wordt van gerechtelijke procedures. Het voorgaande wordt niet anders als de AIO anders vormgegeven zou worden, bijvoorbeeld door deze op te nemen in de AOW, om daarmee de regelgeving te vereenvoudigen (de Participatiewet wordt daarmee immers eenvoudiger) en/of de toegankelijkheid van de regeling te vergroten (terugdringing niet-gebruik). Als de AIO-uitkering in de AOW wordt opgenomen dan zal nog eerder aangenomen worden dat deze uitkering hoort tot de materiële werkingssfeer van de Verordening. Twijfels over de exporteerbaarheid van de AIO kunnen weggenomen worden door deze als speciale non-contributieve uitkering aan te melden bij de Europese Commissie. M.i. voldoet de huidige regeling van de AIO aan de voorwaarden voor dit type uitkeringen. Voorkomen moet dan wel worden dat geoordeeld kan worden dat deze uitkering indirect gefinancierd wordt uit premies. Het Hof van Justitie is, zoals gezegd, kritisch als getracht wordt uitkeringen buiten de Coördinatieverordening te laten vallen of ze van export uit te zonderen. Een simpel betoog dat de AOW al voor de helft uit belastingen wordt betaald volstaat dus niet; de regeling kan echter wel zodanig vormgegeven worden dat de onderscheiden financiering duidelijk is. Om verwarring te voorkomen, kan het dus veiliger zijn om, als de AIO anders geregeld gaat worden en deze uit de Participatiewet gehaald zou worden, deze uitkering in een aparte wet onder te brengen; dit komt ook de duidelijkheid van het karakter van de AIO-uitkering bij uitkeringsgerechtigden ten goede.

5.2.2. Wie valt onder de Coördinatieverordening

De personele werkingssfeer van de Verordening betreft alle EU-onderdanen (en die van EER-landen en Zwitserland, hierna zal ik alleen de term EU gebruiken). Ook derdelandonderdanen vallen eronder, als hun situatie betrekking heeft op meer dan een lidstaat. Wel is de werkingssfeer beperkt tot het grondgebied van de EU.

5.2.3. Aanwijsregels: welke wetgeving is van toepassing?

Een belangrijk effect van toepassing van de Coördinatieverordening is dat deze bepaalt welke socialezekerheidswetgeving van toepassing is (dit geschiedt door de zogenoemde aanwijsregels), met andere woorden, wat de bevoegde staat is. Deze bepalen enerzijds van welk land de socialezekerheidswetgeving van toepassing is (waarmee die van andere landen niet van toepassing mag zijn); in dat land worden rechten opgebouwd. Als de wetgeving van een land van toepassing is en die wetgeving houdt in dat premie wordt geheven, dan mag dat land ook premie heffen. (Over de verhouding tot belastingen gaat par. 5.2.4.). Hoofdregel is dat het werkland de bevoegde staat is (art. 11, lid 3a). De aanwijsregels hebben exclusieve werking, hetgeen inhoudt dat slechts één stelsel tegelijkertijd van toepassing is. Dat kan ook inhouden dat iemand die in Nederland woont, toch niet verzekerd is voor de AOW, aangezien hij of zij in bijvoorbeeld Duitsland werkt. Daarbij is niet van belang of Duitsland voor betrokkene (bijvoorbeeld een zelfstandige) geen ouderdomsverzekering heeft. Anderzijds houden de aanwijsregels ook in dat als iemand in Nederland werkt, hij of zij daar verzekerd is, ook al woont hij of zij er niet. Artikel 6 AOW bepaalt dat naast ingezetenen personen die in Nederland in dienstbetrekking verrichte arbeid aan de loonbelasting onderworpen zijn. De Verordening betrekt er een grotere groep bij, namelijk werkenden, dus onder andere ook zelfstandigen. Bij niet-werkenden zijn de aanwijsregels ook van toepassing en deze wijzen de wetgeving van de woonstaat aan. Als iemand van het ene land naar het andere verhuist, dan is van belang waar het centrum van belangen van die persoon is, om uit te maken waar die woont (artikel 11 Verordening 987/2009). Daarmee kan iemand eerder 'ingezetene' zijn in Nederland dan volgt uit de nationale regelingen en jurisprudentie. Het Hof van Justitie heeft bovendien geoordeeld dat er steeds een bevoegde staat moet zijn. Als iemand een andere lidstaat verlaten heeft en in Nederland nog niet echt aan de nationale criteria voor ingezetenschap voldoet, wordt ingezetenschap wel aangenomen om ervoor te zorgen dat deze persoon onder een socialezekerheidsstelsel valt. Bij geval van in een land gaan werken is het nog eenvoudiger: zodra iemand in een land werkt, is het stelsel daarvan van toepassing. Bij buitenlandse studenten die in Nederland wonen mag overigens in het algemeen worden aangenomen dat hun centrum van belangen in het land van oorsprong is gebleven; als ze hier echter werken, dan geldt de aanwijsregel voor werkenden. De Verordening houdt in dat alleen de lidstaat van wie de wetgeving aangewezen is door de aanwijsregels premie mag heffen. Het andere effect van de aanwijsregels is dat gedurende de periode dat de wetgeving van toepassing is, betrokkene rechten opbouwt onder en volgens het stelsel van dat land. Bij het bereiken van de

pensioenleeftijd ontvangt de verzekerde uit de landen waar hij of zij verzekerd was het aldaar opgebouwde pensioen, conform de regels van de verordening (pro rata). De AOW is al vanaf het begin (1957) zo opgezet dat hij goed past bij dit coördinatiestelsel. Andere landen, zoals Zweden, hadden een stelsel waar alle ingezetenen bij het bereiken van hun pensioenleeftijd de volledige ouderdomsuitkering kregen, er was dus geen opbouwsysteem. De AOW is opgezet als gefinancierd uit premies betaald over de perioden dat iemand verzekerd is geweest; de aanwijsregels bepalen over de onderscheiden perioden welke perioden opgebouwd worden en waarover premie betaald worden, en dat loopt grotendeels gelijk met het systeem van de wet. Ook het opbouwbeginsel van 2 procent van de volledige uitkering per jaar past hier goed bij. De AOW is in feite ook op nationale basis al een pro-rata-stelsel. Volgens de nationale regels is geregeld welke korting iemand krijgt op de volledige AOW-uitkering als betrokkene niet de volledige opbouwperiode van 50 jaar verzekerd is, omdat hij of zij bijvoorbeeld in een andere lidstaat gewerkt heeft. In ingezetenenstelsels, waarin volgens de nationale bepalingen geen opbouw per jaar is geregeld, is de berekening om vast te stellen wat het effect is van een niet-verzekerde periode moeilijker. De Coördinatieverordening kent een regeling om de uitkering die moet worden betaald bij iemand die in meerdere landen verzekerd is geweest, pro rata te berekenen. De AOW is van die berekeningen vrijgesteld, omdat de opbouw van 2 procent per jaar, afgezet tegen een vast bedrag al leidt tot de juiste uitkomst. Er zijn echter ook uitzonderingen op de regel dat iemand verzekerd is in het werkland. Een daarvan is detachering (in de betekenis van de Verordening), waarmee bedoeld wordt dat de werknemer voor zijn werkgever tijdelijk in een andere lidstaat gaat werken. Ook een zelfstandige kan 'gedetacheerd' worden, namelijk als hij eerst onder een bepaald stelsel valt en dan gedurende een bepaalde tijd in een ander land zijn activiteiten uitvoert. Een dergelijke werknemer of zelfstandige kan via de detacheringsbepaling (art. 16 Verordening 883/2004) maximaal 24 maanden onder het socialezekerheidsstelsel van het land blijven vallen waar hij of zij eerder verzekerd is. Een andere situatie waarin de aanwijsregel die het werkland aanwijst niet opgaat is dat de werknemer in twee of meer landen pleegt te werken. In dat geval geldt als hoofdbeginsel dat de werknemer alleen onder het stelsel van het woonland valt indien hij of zij daar ten minste 25 procent van zijn totale werktijd werkt of er ten minste 25 procent van de werkinkomsten verdient. De aanwijsregels worden steeds lastiger te handhaven. Soms is namelijk niet duidelijk waar iemand daadwerkelijk werkzaam is en voor welke omvang. Ook betrokkene is zich vaak niet bewust van de consequenties van een bepaalde situatie ('ik neem mijn laptop mee naar Portugal en ga voortaan daar mijn werkzaamheden uitvoeren voor een Nederlandse werkgever'). Een dergelijke situatie kan voor betrokkene onvoorziene en ongewenste gevolgen hebben, bijvoorbeeld als het werkland toch nog premies gaat opeisen. Ook kan het zijn dat betrokkene in het werkland voor hem onverwacht geen rechten opbouwt, bijv. omdat voor zijn type arbeidsrelatie geen verzekering blijkt te hebben bestaan. Een ander probleem is dat als iemand frequent van werkstaat verandert, ook het toepasselijk stelsel steeds verandert, en hij geen of slechts snipperuitkeringen opbouwt. De regels zijn soms ook ingewikkeld om uit te voeren. Neem iemand die in twee buurlanden werkt en vaak op dezelfde dag in beide landen werkt. Hoe dan de 25 procent te berekenen? En kan dat nog als het geschil gaat over meerdere jaren in het verleden? Daarbij ontstaan extra gecompliceerde situaties als de digitale agenda inmiddels gewist is. De SVB kan een overeenkomst sluiten ten behoeve van een persoon met een bevoegde instantie in een andere lidstaat om daarin te bepalen onder welk stelsel hij valt voor in beginsel maximaal vijf jaar. Dit zijn bilaterale overeenkomsten voor beperkte tijd waarmee de lidstaat wiens wetgeving anders van toepassing zou zijn moet instemmen. Met een dergelijke overeenkomst kunnen ook situaties in het verleden waarin de Verordening niet juist is toegepast kunnen worden gecorrigeerd. De problematiek van de ingewikkelde aanwijsregels is inmiddels vaker aangekaart, maar er is nog geen oplossing voor. Die oplossing zal door de EU moeten worden gevonden. Dergelijke oplossingen (bijv. door vaker het woonland laten gelden of een apart systeem voor frequent mobiele personen) zijn moeilijk te bereiken, omdat hierover de meningen sterk verschillen. Ze kunnen ook (zoals bij de detacheringsbepaling) door sommige bedrijven als businessmodel gehanteerd worden om te profiteren van lagere premies en dat dient ook zo veel mogelijk voorkomen te worden. Bij het ontwerpen van wijzigingsvoorstellen van de AOW zal derhalve met de huidige Coördinatieregeling rekening moeten worden gehouden.

5.2.4. Fiscalisering van de AOW en de Coördinatieverordening

Met de term fiscalisering van de AOW kunnen verschillende zaken worden bedoeld. Eén betekenis is dat de AOW-uitkeringen in toenemende mate betaald worden uit belastingmiddelen; sinds 2024

wordt meer dan de helft van de AOW-uitgaven uit belastingmiddelen betaald. Voor de Coördinatieverordening verandert daarmee het karakter van de AOW niet, omdat de wijze van financiering niet relevant is voor de vraag of een uitkering daaronder valt en ook is dit niet van belang voor de toepassing van de bepalingen van de Verordening. Stel dat de omvang van de financiering uit de algemene middelen blijft toenemen en er is geen sprake van een specifieke heffing om de toenemende kosten van de AOW op te vangen, dan vallen deze belastingheffingen (net als nu het geval is) niet onder de Verordening. Als de AOW geheel of voor een aanzienlijk deel uit de algemene middelen (belastingen) wordt betaald, dan kunnen wel effecten optreden die het gevolg zijn van verschillen in de conflictregels voor belastingheffing en sociale zekerheid (premies). Zo kan het zijn dat iemand, als gevolg van de toepassing van de aanwijsregels van de Coördinatieverordening, onder het socialezekerheidsstelsel in het ene land valt, maar onder het belastingstelsel in een ander land. De belastingverdragen van Nederland-België en Nederland-Duitsland zijn de vorige eeuw aangepast om de aanwijzing van socialezekerheids- en belastingstelsel meer op elkaar af te stemmen, maar met andere landen kunnen er nog aanzienlijke discrepanties zijn. Ook als de bilaterale belastingverdragen wel op de socialezekerheidsregels zijn afgestemd, zijn er nog steeds verschillen. Denk aan iemand die in Duitsland woont en van daaruit gedetacheerd wordt naar Nederland. Deze gedetacheerde werknemer blijft verzekerd voor de Duitse sociale zekerheid, maar betaalt in Nederland na 183 dagen belasting. De conflictregels voor belasting (183 dagen max voor detachering) en sociale zekerheid (max 24 maanden) lopen immers uiteen. Betrokkene draagt dan via de belastingen ook bij aan de financiering van Nederlandse sociale zekerheid, maar omdat bij een algemene belasting niet vast te stellen is om hoeveel dat gaat, wordt hij daarvan niet vrijgesteld. Hij bouwt echter in Nederland geen AOW-rechten op. Als Nederland een specifieke belasting zou heffen om de toenemende uitgaven voor de AOW te betalen dan zou hij daarvan wel vrijgesteld worden. Andersom kan het zo zijn dat iemand in Nederland woont en naar Duitsland wordt gedetacheerd. Op een gegeven moment moet hij in Duitsland belasting gaan betalen, maar hij draagt dan niet meer bij aan het Nederlandse stelsel als dit geheel uit belastingen wordt gefinancierd. Hij blijft daarin wel rechten opbouwen. Deze effecten treden nu ook al op, en worden groter naarmate de fiscalisering toeneemt. Ofschoon fiscalisten en economen het onderscheid tussen belastingen en premies soms achterhaald vinden, heeft het in grensoverschrijdende situaties dus wel betekenis. Voor de Nederlandse schatkist als geheel zal dit uiteenlopen van conflictregels voor belasting respectievelijk sociale zekerheid waarschijnlijk verwaarloosbaar zijn, aangezien er zowel in- als uitgaande verzekerden zijn. Voor individuen heeft dit uiteenlopen wel inkomenseffecten, zeker als er geen verdrag is dat de belastingheffing in internationale situaties goed regelt. Deze effecten zijn al bij de Europese Commissie aangekaart, met name bij stelsels die geheel uit belastingen worden betaald, zoals het Deense. Tot dusver is er nog geen oplossing voor deze problematiek, aangezien de EU geen bevoegdheden heeft om regels over belastingen te maken. Zoals gezegd, voor de schatkist maakt deze discrepantie niet zo veel uit, wel voor het netto-inkomen van betreffende individuen. Ze hebben in de huidige situatie echter geen juridisch aanknopingspunt om deze effecten aan te vechten. De opzet van een stelsel met premiebetaling past derhalve veel beter bij grensoverschrijdende situaties dan een stelsel dat geheel uit belastingen is gefinancierd. Het is ook eenvoudiger uit te voeren, aangezien uit de polisadministratie (is premie betaald?) en de Registratie persoonsgegevens blijkt, of iemand jaren van opbouw van de AOW mist. Bij een geheel gefiscaliseerd stelsel is dat lastiger vast te stellen. Voor de AIO, stel dat de Verordening hierop van toepassing is (hetzij als reguliere uitkering, hetzij als bijzondere non-contributieve uitkering), heeft deze beschouwing over fiscalisering geen betekenis. Het is immers geen opbouwregeling en er wordt geen speciale belasting voor geheven.

Een tweede betekenis van fiscalisering is dat een extra belasting wordt geheven op het inkomen van werkenden om de toegenomen kosten van de AOW te betalen. Een dergelijke specifieke heffing valt, ook als zij 'belasting' wordt genoemd, onder de Coördinatieverordening, als er een rechtstreekse en voldoende relevante samenhang is tussen de betreffende heffing en een socialezekerheidswet die onder de Verordening valt. Dus als de genoemde 'belasting' in het AOW-fonds wordt gestort dan valt deze onder de Coördinatieverordening. Een vergelijkbare kwestie speelde bij een speciale Franse belasting voor de financiering van tekorten in de sociale zekerheid, in het Commissie tegen Frankrijk-arrest. De betreffende belasting diende niet ter financiering van algemene zaken, maar was een heffing die specifiek en rechtstreeks dient om de tekorten van het Franse algemene socialezekerheidsstelsel aan te zuiveren. Het feit dat de opbrengst naar een fonds vloeide, en niet rechtstreeks naar de socialezekerheidsorganen, deed niet af aan de vaststelling dat

deze heffing specifiek en rechtstreeks bestemd is voor de financiering van het Franse socialezekerheidsstelsel. Dat betekent dat deze heffing alleen mag worden geheven bij personen die onder het Nederlandse socialezekerheidsstelsel vallen.

Een derde vorm van fiscalisering is een variant op de tweede: ontvangers van AOW-uitkeringen worden aan een heffing onderworpen om bij te dragen aan de toenemende kosten van de AOW. Indien dit een heffing is met specifiek het doel om de uitkering te financieren, dan valt deze onder de Coördinatieverordening, ongeacht de benaming, zoals we al zagen. Ze kan dan alleen geheven bij AOW-ontvangers die onder de Nederlandse socialezekerheidswetgeving vallen, en dat is − als betrokkenen niet meer werkzaam zijn − volgens de aanwijsregels de woonplaats. Personen die een AOW-pensioen ontvangen, maar niet in Nederland wonen kunnen in dat geval niet aan deze heffing worden onderworpen. De heffing kan dus niet bij alle AOW-ontvangers worden gedaan. Op zich maakt deze regeling de heffing niet onmogelijk en betekent deze ook niet dat ze minder effectief zal zijn. Ook zal deze regeling waarschijnlijk niet inhouden dat mensen zich buiten Nederland gaan vestigen (ook nu al geldt dat zij dan met andere belastingtarieven te maken hebben, en dat blijkt geen doorslaggevende factor om al of niet te verhuizen). Wel kan er onvrede ontstaan bij de bevolking woonachtig in Nederland als sommige AOW-ontvangers (woonachtig in het buitenland) niet bijdragen aan de kosten ervan. Dit onderscheid lijkt echter niet te kunnen worden aangevochten op basis van gelijkebehandelingsbepalingen (art. 18 VWEU of art. 14 EVRM). Er zijn immers meerdere verschillen tussen personen woonachtig in Nederland en daarbuiten, zodat een vergelijking lastig is. Het Hof van Justitie van de EU heeft voorts uitgemaakt dat degenen die geen gebruik hebben gemaakt van het vrij verkeer die eventuele voordelen van degenen die dat wel hebben gedaan niet kunnen aanvechten. Als de heffing wordt vormgegeven door de algemene belastingtarieven te verhogen, dan valt deze heffing niet onder de Coördinatieverordening. Dan is het belastingrecht van belang om te weten of deze tarieven kunnen worden toegepast. Evenzo kunnen de tarieven voor personen boven de pensioenleeftijd worden aangepast. Van belang is dan, zoals gezegd, dat het geen specifieke heffing is die in een bepaald fonds wordt gestort, maar dat de opbrengsten naar de algemene middelen gaan. Deze heffing valt dan onder coördinatie van belastingen. In de meeste gevallen vallen pensioenontvangers onder het belastingstelsel van het woonland. Als AOW-ontvangers in het buitenland wonen, dan zijn ze dus niet onderworpen aan de heffing die hier bedoeld wordt. Anderzijds vallen gepensioneerden die in Nederland wonen wel onder deze tarieven, ook als ze enkel buitenlandse pensioenen ontvangen. Om het toepasselijke belastingrecht te veranderen zouden bilaterale belastingverdragen aangepast moeten worden, maar dat zou een gecompliceerde operatie zijn.

5.2.5. Export van uitkeringen

Artikel 7 van de Coördinatieverordening bepaalt dat de uitkeringen die onder de Coördinatieverordening vallen niet worden verminderd of gewijzigd op grond van het feit dat de rechthebbende in een andere lidstaat woont dan die waar zich het orgaan bevindt dat deze uitkering verschuldigd is. Dit is slechts anders als de verordening zo bepaalt. De Verordening bepaalt dit alleen anders voor de speciale non-contributieve uitkeringen, zoals hierboven besproken. Voor de andere uitkering geldt dat dus niet, en is niet van belang of uitkeringen betaald worden uit premies of belastingen, of dat ze gebaseerd zijn op perioden van werk of van wonen. Dit betekent dat voor oudedagsvoorzieningen geldt dat zij moeten worden geëxporteerd, en dat zonder enige aanpassing ten opzichte van de uitkering zoals die in Nederland wordt betaald. Dit geldt ongeacht of de uitkering uit premies of uit belastingen wordt betaald. De fiscalisering van de AOW-uitkeringen verandert derhalve niet de toepassing van de Verordening met betrekking tot de uitkeringsrechten. Een uitzondering op de exportbepaling geldt als het gaat om bijzondere, non-contributieve uitkeringen, die in bijlage X van de Coördinatieverordening zijn opgenomen. AOW-uitkeringen mogen dus niet worden verminderd op grond van de export naar een EU-of EER-lidstaat of Zwitserland. Vandaar dat de gehuwdennorm van de AOW alleen kan worden aangehouden bij alleenstaanden als zij buiten de EU (of een verdragsland) wonen, maar niet binnen de EU. Als besloten wordt om het stelsel te vereenvoudigen door iedereen in het buitenland alleen de gehuwdennorm te betalen, dan moet dat dus ook in Nederland gebeuren. Als de gehuwdennorm voor alleenstaanden te laag gevonden wordt, en deze wordt opgehoogd door een toeslag, dan is die 'toeslag' alleen dan niet exporteerbaar als deze niet onder de Coördinatieverordening valt of als de Coördinatieverordening toelaat dat deze niet geëxporteerd wordt. Dat is alleen het geval bij een echte bijstandsuitkering of een bijzondere non-contributieve uitkering. Bij beide typen uitkeringen moeten de voorwaarden erop gericht zijn om deze alleen te

betalen om een sociaal minimum te bereiken. Hoe dat eruit ziet mag een lidstaat zelf bepalen, maar het zal onvermijdelijk zijn om inkomsten uit arbeid en aanvullend pensioen hierbij te betrekken en deze toeslag kan dus niet aan alle alleenstaanden wordt betaald, maar alleen zij die deze nodig hebben om een minimuminkomen te bereiken.

5.2.6. Gelijke behandeling op grond van nationaliteit

De Coördinatieverordening verbiedt ook ongelijke behandeling op basis van nationaliteit. Dat houdt in dat ook indirecte ongelijke behandeling op basis van nationaliteit verboden is. Daarvan is bijvoorbeeld sprake als een maatregel formeel gelijk is, maar in de praktijk of vanuit zijn aard vooral migranten treft. Er kan dan echter wel een objectieve rechtvaardigingsgrond zijn voor een bepaald verschil, maar daarvoor moet een legitiem doel zijn, en moet de maatregel noodzakelijk zijn om dat doel te bereiken en proportioneel. Indien uitvoeringsmaatregelen worden getroffen om de controle bij uitkeringen die worden betaald in het buitenland te vereenvoudigen zal, indien de maatregel niet specifiek geregeld is in de Verordening, deze toetsing aan de criteria van een objectieve rechtvaardigingsgrond van belang zijn. Aangezien de situatie in het buitenland verschilt van de Nederlandse, is er ook ruimte voor specifieke maatregelen mits ze proportioneel vormgegeven worden.

5.3. Artikel 45 VWEU

Artikel 45 VWEU bepaalt dat geen onderscheid mag worden gemaakt op basis van nationaliteit tussen werknemers bij de werkgelegenheid, de beloning en overige voorwaarden. Deze bepaling is uitgewerkt in Verordening 492/2011, die onderscheid op basis van nationaliteit in sociale en fiscale voordelen verbiedt. Daarnaast is Richtlijn 2004/38 van belang, die gelijke behandeling ook verlangd voor non-actieve EU-burgers, zij het onder voorwaarden: zij mogen de eerste vijf jaar geen onredelijke last vormen voor de bijstand; personen die gewerkt hebben (ten minste een jaar) worden gedurende een bepaalde tijd als werknemer beschouwd. Op zich mag een lidstaat zelf bepalen wie verzekerd is voor het socialezekerheidsstelsel, maar daarbij mag geen onderscheid worden gemaakt op basis van nationaliteit als het om werknemers gaat. Deze bepaling kan relevant zijn bij de verzekering van buitenlandse studenten die werknemer zijn. De vraag is dan wel wie werknemer is. Volgens jurisprudentie van het Hof van Justitie is iemand werknemer als die voor een ander tegen beloning en onder diens gezag werkzaam is. Alleen bij marginale werkzaamheden is dit anders. Voor de studiefinanciering heeft Nederland met het oog hierop een invulling gegeven van werknemerschap: de student moet ten minste 32 uur per maand werken. Voor de AOW geldt geen specifieke ondergrens om als Europees werknemer onder deze regeling te vallen; voldoende is dat men onder de Nederlandse loonbelasting valt (preciezer gezegd: arbeid verricht; na een periode van arbeid blijft de student verzekerd is de periode van arbeid zes maanden of langer is geweest en betrokkene werkzoekende is). Daarmee bouwt ook de student die werkt AOW-rechten op. Dat kan wel leiden tot kleine rechten, zodat dit voor de uitvoering problematisch kan zijn. Het is moeilijk om een algemeen criterium te vinden om te voorkomen dat deze studenten verzekerd zijn. Voor studiefinanciering wordt − kort gezegd − een norm aangelegd van gemiddeld 32 uur per maand werken om als werknemer te worden beschouwd. Hierbij gaat het om toepassing van art. 45 VWEU en art. 7 Verordening 492/2011 op de uitsluiting op basis van nationaliteit van studiefinanciering. Bij de AOW is de Coördinatieverordening van toepassing, zodat een minimumgrens problematisch is, indien die niet ook geldt voor nationale studenten. Het is wenselijk dat Nederlandse studenten wel verzekerd blijven voor de AOW. Het is daarom moeilijk een regeling te bedenken die een onderscheid maakt dat in overeenstemming is met EU-recht. Aanvang van de opbouwperiode vanaf het dertigste levensjaar zou een mogelijkheid kunnen zijn, maar die optie heeft ook nadelen. Zo leidt dit tot premieverlies (of verschuiving naar latere jaren); personen die op latere leeftijd in het buitenland verzekerd zijn, kunnen tegen gaten in het opbouw oplopen. Denkbaar is wel dat de buitenlandse werkstudenten een opt-out-mogelijkheid wordt gegeven van de AOW-verzekering. Hierbij hoort vrijstelling voor de premieheffing; bij volledige fiscalisering van de AOW is een dergelijke vrijstelling niet mogelijk, en de opt-out niet aantrekkelijk. Als wel vrijstelling van premie wordt gegeven zou deze optie voor hen waarschijnlijk wel aantrekkelijk zijn omdat de AOW-verzekering voor buitenlandse studenten vaak maar slechts beperkte voordelen heeft (de uitkering is immers op basis van de verzekerde periode meestal erg laag).

Bilaterale verdragen

Nederland heeft met een hele reeks landen bilaterale verdragen gesloten op het terrein van de sociale zekerheid, met de verplichting om bepaalde uitkeringen te exporteren, waaronder ouderdomsuitkeringen. Deze verdragen zijn na het aannemen van de Wet export uitkeringen heronderhandeld om handhavingsbepalingen erin op te nemen, hetgeen een zeer omvangrijk proces was, omdat de wederpartij er ook mee akkoord moet gaan. Voor Turkije geldt ook een multilateraal verdrag (Besluit 3/80), dat door de EG gesloten is met dit land; Turkije weigert al decennialang om akkoord te gaan met wijzigingen hierin.

Samenvattend: welke normen zijn van belang bij eventuele wijzigingen van de AOW?

Algemeen

Uit de IAO-Verdragen volgt dat een lidstaat de verplichting heeft om een wettelijk stelsel in stand te houden dat aan de eisen van Verdragen 121 en 128 voldoet. Wel kunnen andere uitkeringen (zoals aanvullende pensioenen) verrekend worden met de wettelijke uitkering, als ten minste de uitkering die voldoet aan de verdragsnorm plus een aanzienlijk gedeelte van de aanvullende uitkering overblijft.

Hoogte

Ten aanzien van de inhoud van de ouderdomsuitkeringen bepalen de IAO-Verdragen dat aan de gehuwde 60 procent van (toegepast op Nederland) het minimumloon moet worden betaald. Dit geldt dus voor een echtpaar tezamen (uitgaand van een kostwinner, waarbij de echtgenote is inbegrepen).

Voor alleenstaanden bestaat geen bepaalde uitkeringsnorm, wel voor nabestaanden (voor slachtoffers van arbeidsongevallen) en als we daarvan uitgaan, dan is de norm voor alleenstaanden 50 procent van het minimumloon.

Het IAO-, EU- of Raad van Europa-recht geven geen normen voor gelijke behandeling van gehuwden en alleenstaanden.

Ofschoon het systeem van premieheffing, opbouwkarakter en verzekeringskarakter essentiële onderdelen zijn van de AOW, en in de nationale discussies zeker ingeroepen zullen worden, evenals bij rechtszaken over wijzigingen van de regelingen, zijn er geen Europese of internationale normen die deze elementen voorschrijven.

De IAO-Verdragen verlangen wel indexering van de bedragen, maar geven lidstaten beleidsruimte om te bepalen welke maatstaf ze aanhouden.

De IAO-Verdragen en EU- en EVRM-verdragen zeggen niets over premie- of belastingheffing over de ouderdomsuitkeringen. Vanzelfsprekend mogen die heffingen niet zodanig zijn dat het resterende bedrag komt te liggen onder de Verdragsnormen.

IAO-Verdrag 128 gaan uit van opbouw van het volledige uitkeringsbedrag na 30 jaar bij verzekeringen. De AOW voldoet hier niet aan. In veel gevallen hebben de betreffende verzekerden een prorata-pensioen uit een andere lidstaat, en het ligt in de rede om dit mee te tellen bij de beoordeling of aan de Verdragen wordt voldaan. Deze omstandigheid is echter geen garantie dat daarmee een volledig dekkend systeem is gerealiseerd. De AIO vult een dergelijke verzekeringsgaten wel op, maar, zoals gezegd, is het twijfelachtig of een bijstandsachtige uitkering aan de Verdragen voldoet.

Inkomsten uit arbeid mogen niet verrekend worden; met betrekking tot andere uitkeringen moet een aanzienlijk gedeelte van die uitkeringen overblijven.

Pensioenleeftijd

De IAO-Verdragen noemen een pensioenleeftijd van 65 jaar, maar met goede onderbouwing (met betrekking tot de arbeidsmarktpositie van ouderen, hun gezondheid etc) mag een hogere leeftijd worden vastgesteld. Voor zware beroepen moet dan wel een regeling worden gemaakt op grond van art. 15, lid 3 Verdrag 128.

Export

De AOW moet ongekort worden geëxporteerd naar andere EU-, EER- lidstaten en Zwitserland. Bij export naar andere landen zijn bilaterale verdragen van belang, die eveneens vaak export van de AOW verlangen.

De AIO heeft een speciale plaats in de coördinatiesystematiek. Ofschoon de huidige regeling waarschijnlijk niet onder de Coördinatieverordening valt, moet, bij eventuele wijzigingen speciale aandacht aan deze uitkering worden gewijd indien de wetgever wil voorkomen dat er een risico ontstaat dat deze geëxporteerd moet worden. De aanwijzing als bijzondere non-contributieve uitkering is hiervoor een goede mogelijkheid.

Voorwaarden voor wijzigingen

Overgangsrecht is belangrijk bij wijzigingen in de (toekomstige) ouderdomsuitkeringsrechten als mensen die onvoldoende hebben kunnen voorzien en zich hierop niet hebben kunnen voorbereiden en dat overgangsrecht moet passend (proportioneel) zijn voor de betreffende groepen

Bij verlaging van uitkeringen (bijv. invoeren van uniforme norm) kan deze als inmenging in eigendomsrechten worden gezien (ook al liggen die wat verder in de toekomst (een procedure kan echter pas worden gestart als het risico daadwerkelijk ingetreden is). Uit eerdere jurisprudentie is gebleken dat er veel beleidsruimte is voor lidstaten om hiervoor een legitiem doel aan te voeren (zoals de toegenomen kosten die samenhangen met een vergrijzende samenleving, waardoor de betaalbaarheid van het stelsel in gevaar komt. Bij de vormgeving van het beleid moet wel voorkomen worden dat de gevolgen van de wijzigingen eenzijdig bij één groep terechtkomen.

Korte beschrijving en analyse van stelsels van andere landen

In deze paragraaf bespreek ik het Duitse pensioenstelsel, als prototype van een inkomensgerelateerd ouderdomspensioen voor werknemers, gebaseerd op het equivalentiebeginsel (de hoogte van de uitkering hangt in principe, af van de betaalde premies gedurende het arbeidsleven). Het Deense stelsel is erop gericht om alle ingezetenen te voorzien van een uniforme uitkering, bedoeld om armoede te voorkomen. De uitkering wordt betaald uit de algemene middelen (belastingen).

8.1. Het Duitse pensioenstelsel

Het Duitse pensioenstelsel werd in de jaren ’80 van de negentiende eeuw ingevoerd door de toenmalige kanselier Bismarck. De hoofdkenmerken ervan zijn behouden gebleven. Het stelsel is in principe beperkt tot werknemers (slechts een kleine groep van zelfstandigen valt er ook onder, namelijk zij die als economisch kwetsbaar worden beschouwd). De wettelijke ouderdomspensioenregeling is een op omslagbasis gefinancierd verzekeringssysteem, waarbij de uitkeringen gekoppeld zijn aan de bijdragen die gedurende het hele beroepsleven zijn betaald. De bijdragepercentages zijn vastgesteld als een vast percentage van het bruto maandsalaris (18,6 procent), tot een inkomensgrens (€ 8.050 per maand in 2025). De bijdragen worden gelijkelijk verdeeld tussen werkgevers en werknemers. Het recht op en de hoogte van pensioenen zijn afhankelijk van en worden bepaald (zoals hierna beschreven) door het loon dat gedurende de volledige loopbaan als werknemer is verdiend. Sommige perioden waarin iemand niet werkte worden gelijkgesteld met perioden van werk, zoals perioden waarin men een kind opvoedt of studeert. Die ‘aangerekende perioden’ tellen ook mee voor de opbouw. Maar als er geen sprake is van perioden die meegerekend worden ontstaan dus gaten in de opbouw. De berekening van de hoogte van het pensioen is ingewikkeld, aangezien rekening wordt gehouden met het inkomen dat gedurende de gehele loopbaan wordt verdiend. In dit systeem wordt het loon van een werknemer ontvangen in een bepaald jaar vergeleken met het gemiddelde brutoloon van alle verzekerden van dat jaar. Dat gemiddelde loon levert één zogenaamd verdienpunt op (Entgeldpunkt - EP). Een werknemer die twee keer zoveel verdient als het gemiddelde loon, verwerft aldus twee verdienpunten; een persoon die de helft van het gemiddelde loon verdient, krijgt een half verdienpunt. Op deze manier worden voor elk jaar de verdienpunten berekend. Wanneer een persoon met pensioen gaat, wordt de som van de verdienpunten die aldus verzameld zijn vermenigvuldigd met de zogenaamde maandelijkse pensioenwaarde, die wettelijk is vastgesteld. In

2025 is de maandelijkse pensioenwaarde 40,79 euro. Een gepensioneerde die 45 jaar steeds het gemiddeld inkomen verdiende, kreeg in 2025 derhalve een maandelijks pensioen van (45 x 40,79 EUR =) 1.835,55 euro (bruto). Dit bedrag wordt wel pas bereikt door iemand die gedurende een lange periode het gemiddeld loon (als full-timer) verdiende; personen met een arbeidsverleden met deeltijdbanen en personen met een laag inkomen en/of een onderbreking van hun carrière kunnen een veel lager pensioen hebben. Het Duitse wettelijk pensioen heeft van oudsher de reputatie gehad dat het voor degenen die een volledige loopbaan van voltijdswerk hebben vervuld voorzag in een goede vervanging van het inkomen bij pensionering. Wel werkte het, zo was en is de kritiek, sterk ten voordele van mannen, de 'kostwinners'; flexwerkers, huisvrouwen en deeltijders zijn slecht beschermd en zeker na echtscheiding kunnen oudere vrouwen zodoende in armoede terechtkomen. Zelfstandigen vallen ook niet onder het stelsel. Daardoor is er ook veel armoede onder ouderen. Inmiddels zijn door bezuinigingen de pensioenen algemeen aanmerkelijk minder hoog geworden (dat is een effect van het aanpassen van de genoemde pensioenwaarde); daarmee werden de pensioenen bij de verkiezingen in 2025 een belangrijk item.

Het werd afgelopen jaren, vanwege de lage pensioenen van sommige gepensioneerden, wenselijk geacht om de pensioenen van het stelsel zoals hierboven beschreven aan te vullen voor personen die lange tijd tegen een laag inkomen hebben gewerkt. Dit gebeurt met de zogenaamde Grundrentenzuschlag (Basispensioentoeslag) − ingevoerd in 2021. Aangezien de reguliere pensioenen uitgaan van het equivalentiebeginsel, kan de Grundrentenzuschlag niet de vorm hebben van een eenvoudige aanvulling tot een bepaald minimum, want dan zou het equivalentiebeginsel te sterk doorbroken worden. Daarom geldt dat, om in aanmerking te komen voor de Grundrentenzuschlag, een verzekeringsperiode van ten minste 33 jaar vereist is. Jaren tellen mee voor deze verzekeringsperiode waarin betrokkene persoon bijdragen betaalde als werknemer. Sommige gelijkgestelde perioden tellen echter ook mee (bijv. perioden van kinderopvoeding). Alleen de maanden waarin het gemiddelde loon ten minste 30 procent van het gemiddelde loon van alle werknemers bedroeg, worden in aanmerking genomen. Daarmee is deze verhoging van EP van belang voor personen die tussen 30 en 80 procent van het gemiddelde loon verdienden. Deze drempel is dus vrij hoog: bijvoorbeeld als men in 2025 minder dan € 1.567 per maand verdiende, dan telt dat jaar niet mee voor het verwerven van de toeslag. Personen met echt lage pensioenen worden dus niet geholpen met deze toeslag; in ieder geval is de berekening van de hoogte van deze toeslag zeer ingewikkeld en arbeidsintensief.

Er is nog een ander type uitkeringen nodig om mensen in een bestaansminimum te voorzien, namelijk de speciale, niet op bijdragen berustende (non-contributieve) prestatie voor ouderen en gehandicapten (Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung). De bedragen van deze uitkering zijn vergelijkbaar met die van de Duitse algemene bijstand, maar sommige regels zijn anders (bijv. wat betreft de vermogenstoets). Het verstrekte bedrag is € 563 per maand voor een alleenstaande; dit wordt verhoogd met € 506 per maand voor echtparen; aan deze uitkering worden toeslagen voor huisvesting en verwarming toegevoegd. Van de uitkering worden het inkomen of pensioen van de gepensioneerde en partner afgetrokken; van het vermogen wordt voor elke persoon € 10.000 buiten beschouwing gelaten. Ouders en kinderen van de aanvrager kunnen worden verplicht bij te dragen aan zijn/haar onderhoud als zij een inkomen hebben van meer dan € 100.000 per jaar. Het Duitse pensioen en de Grundrentenzuschlag worden geëxporteerd; de Grundsicherungsuitkering niet.

Duitsland heeft IAO-Verdragen 121 en 128 geratificeerd. Het Comité van Deskundigen heeft Duitsland regelmatig gevraagd informatie te geven of de hoogte van de Duitse uitkeringen wel voldoet aan de normen van Verdrag 128 (dat 45 procent van het verdiende loon verlangt). Anders dan in Nederland is daar een heel gecompliceerde berekening voor nodig. Hierbij heeft de Duitse vakbond DGB bij het Comité aangevoerd dat de vervangingsratio's alleen mogen worden berekend op basis van jaren van premiebetaling, zodat de aangerekende perioden hiervoor niet mee mogen tellen. Zonder die aangerekende perioden (die de waarde hebben van de EP's die eerder zijn verworven) komt de hoogte van de pensioenen lager te liggen. Die aangerekende periode leveren wel extra pensioenrechten op, maar het probleem is dat niet iedereen die perioden heeft. Het Comité lijkt deze redenering te volgen. Ook heeft het Comité om statistische informatie gevraagd die de stijging van de pensioenleeftijd boven de 65 jaar rechtvaardigt. De opmerkingen over het Duitse stelsel in relatie tot Verdrag 128 zijn dus, wat betreft de aangerekende perioden, niet van belang voor Nederland (behalve dat we zien dat het Comité de criteria voor de jaren die meetellen

letterlijk neemt). Wat betreft de stijging van de pensioenleeftijd zien we dat ook hier het Comité de vinger aan de pols houdt.

Concluderend. Hier volstaat om op te merken dat het moeilijk is om binnen een inkomensgerelateerd opbouwstelsel, gebaseerd op het equivalentiebeginsel, zoals het Duitse, over de hele linie adequate pensioenen te realiseren. Het algemene stelsel is al ingewikkeld, vergt veel berekeningen voor de uitvoeringsinstantie en laat gaten vallen in de bescherming van werknemers. Het equivalentiebeginsel heeft tot gevolg dat bij de verhoging van de EPs van de algemene pensioenen door de toeslag juist werknemers die een laag loon hebben verdiend en deeltijders uitgesloten zijn.

Voorts zien we dat er in sommige gevallen ten minste drie verschillende Duitse uitkeringen moeten worden betaald (ten minste, want er kunnen ook toeslagen zijn voor wonen en zorg); daarmee is het stelsel zeer ingewikkeld. Deze kritiek wordt niet alleen door buitenlanders gegeven, ook Duitsers zelf hebben flinke kritiek op hun stelsel. Het is echter niet eenvoudig te veranderen. Enerzijds uiteraard vanwege de daarmee gemoeide kosten, maar ook omdat het equivalentiebeginsel, waarvan het stelsel en ook de Duitsers zelf, sterk doordrongen zijn. De mogelijkheden voor veranderingen zijn beperkt, zoals te zien bij de Grundrentenzuschlag. De stelling is niet gewaagd dat in Duitsland zeker de voordelen van het Nederlandse stelsel worden gezien. De AOW is immers veel eenvoudiger dan de Duitse regelingen, bestrijdt veel beter armoede en biedt een solide basis voor aanvulling door aanvullende pensioenen, geregeld door de sociale partners.

8.2. Het Deense pensioenstelsel

Het Deense stelsel is een stelsel dat op basis van ingezetenschap in een oudedagsuitkering voorziet. Het Deense basispensioen, folkepension geheten, is een pensioen dat gefinancierd wordt uit de belastinginkomsten. Perioden van werken in Denemarken worden nationaalrechtelijk gelijkgesteld met ingezetenschap (zoals ook volgt uit toepassing van de Coördinatieverordening). Verblijf in het buitenland met het oog op studie of opleiding telt ook mee. Voor recht op pensioen geldt een minimumverblijfsduur van drie jaar tussen de leeftijd van 15 en de wettelijke pensioenleeftijd. Een volledige uitkering wordt verkregen door personen die tussen de leeftijd van 15 en de wettelijke pensioenleeftijd 9/10 van de tijd in Denemarken verbleven hebben. Voor elk jaar van verblijf dat ontbreekt wordt de uitkering naar evenredigheid verminderd. Op grond van de Welzijnsovereenkomst van 2006 (Velfærdsaftalen) en de Pensioenhervorming van 2011 (Tilbagetrækningsreform) is een automatisch indexeringsmechanisme ingevoerd dat de pensioenleeftijd koppelt aan de levensverwachting van 60-jarigen. Het mechanisme streeft ernaar de periode van pensionering stabiel te houden op gemiddeld 14,5 jaar aan verwachte pensioenperiode (resterende levensverwachting). In 2020 besloot het parlement de pensioenleeftijd te verhogen naar 69 jaar per 2035. Verhogingen dienen ten minste 15 jaar van tevoren door de wetgever te worden bevestigd, waarmee de door het Parlement gewenste rechtszekerheid is neergelegd. Op grond van huidige levensverwachtingsprojecties wordt een verdere verhoging naar 70 jaar per 2040 verwacht. Het volkspensioen bestaat uit twee componenten die in de Wet op het Sociale Pensioen afzonderlijk zijn geregeld. De eerste component is het basispensioen (grundbeløb), een uniform bedrag (7,544 DKK per persoon, ca 1.009 euro) dat aan alle gerechtigden wordt uitbetaald. Andere inkomsten hebben geen invloed op dit bedrag. De tweede component is de pensioentoeslag (pensionstillæg), een inkomensgetoetste aanvulling die berekend wordt op basis van het persoonlijk inkomen en − voor samenwonenden of gehuwden − tevens het inkomen van de partner. De toeslag bedraagt per 2026 maximaal DKK 8.729 (1.168 euro) per maand voor alleenstaanden en DKK 4.467 (597,72 euro) per maand voor een gehuwde of samenwonende. Het supplement wordt verminderd met 30,9 procent van het inkomen boven het bedrag van DKK 99.200 (13.273 euro) per jaar voor alleenstaanden en DKK 198.800 (ca 26.600 euro) voor gepensioneerden. Het supplement vervalt volledig als het jaarlijks inkomen boven DKK 438.200 (ca 58.635 euro) voor alleenstaanden komt, DKK 533.800 (ca 71.427 euro) voor gehuwden (als beiden gepensioneerden zijn), en DKK 366.400 (ca 49.027 euro) bij gehuwden/samenwonenden van wie één niet-gepensioneerd is. Bij de inkomenstoetsing worden in aanmerking genomen: loon uit arbeid, rentebaten, aanvullend pensioen, lijfrentebetalingen. Vermogen als zodanig wordt niet meegenomen in de toetsing, maar de renteopbrengsten uit vermogen wel. Op grond van artikel 5 van de Wet op de Sociale Pensioen worden uitkeringen jaarlijks aangepast aan de loonontwikkeling (lønregulering). Pensioenen zijn belastbaar inkomen

overeenkomstig de Belastingwet. De Wet biedt de mogelijkheid om de opname van het pensioen maximaal 10 jaar uit te stellen. Daarmee wordt de uitkering blijvend verhoogd ten opzichte van het reguliere bedrag. Voor personen met een laag inkomen kan een aanvulling worden betaald (18.600 DKK per jaar). Denemarken kent ook een Arbeidsmarkt Aanvullend Pensioen (Arbejdsmarkedets Tillaegspension, ATP), hetgeen een verplicht kapitaalgedekt aanvullend pensioen is (dit is dus een eerstepijlerpensioen). Dit biedt een levenslange annuïteit. Werknemers tussen de 16 en 67 jaar die ten minste negen uur in loondienst werken zijn van rechtswege hierbij aangesloten. Zelfstandigen kunnen vrijwillig deelnemen. Ook ontvangers van een aantal socialezekerheidsuitkeringen zijn hierbij aangesloten. De premiebijdrage is een vast bedrag per jaar, afhankelijk van het aantal gewerkte uren.

Daarnaast kent Denemarken ook nog pensioenen in de Tweede Pijler, gebaseerd op cao's.

In 2021 is het seniorpensioen (seniorpension) ingevoerd als aanvulling op het bestaande stelsel van vroegpensioenregelingen, gericht op personen met zware beroepsloopbanen. Aanspraak hierop hebben personen die binnen zes jaar de reguliere pensioendatum hebben bereikt, die ten minste 20 tot 25 jaar gewerkt hebben en die nog maar 15 uur per week kunnen werken in hun meest recente baan.

Denemarken heeft IAO-Verdragen 121 en 128 niet geratificeerd. Zoals uiteengezet in par. 3.1 is een land alleen gebonden aan Verdragen die het geratificeerd heeft. Denemarken heeft wel de Europese Code geratificeerd, zodat het wel aan de normen moet voldoen opgenomen in dit Verdrag, die grotendeels overeenkomen met die van Verdrag 128.

Concluderend. Het Deense stelsel is, net als de AOW, een ingezetenenstelsel. Belangrijk verschil is de wijze van financiering; het Deense stelsel wordt uit belastingen gefinancierd, zodat daar voor sommige personen een discrepantie bestaat tussen hun bijdragen en de opbouw van pensioenen.

Het Deense stelsel verlangt momenteel (0,9 x (67-15) 46,8 jaar voor een volledige uitkering. De berekening verschilt dus enigszins van de Nederlandse systematiek en lijkt me ingewikkelder dan de Nederlandse en voor betrokkenen is het tijdens de loopbaan moeilijker in te schatten wat men opgebouwd heeft. Wel hoeft in de Deense systematiek niet de aanvangsleeftijd van de berekeningsperiode op te schuiven met de verhoging van de pensioenrichtleeftijd. Ook in Denemarken is discussie over de verhoging van de pensioenleeftijd. De wetgever heeft de wijze van toekomstige verhogingen wettelijk vastgelegd. Denemarken heeft de hoogte van de pensioenen bepaald los van een koppeling aan het minimumloon (een wettelijk minimumloon bestaat ook niet in Denemarken). Het lijkt erop dat het vaste bedrag ongeveer gelijk is aan 50 procent van het Nederlands wettelijk minimumloon. Dat vaste bedrag wordt aangevuld met een supplement, waar inkomsten van worden afgetrokken. Met deze constructie lijkt aan de Code te worden voldaan; in par. 10.4 zullen we deze mogelijkheid ook voor de AOW noemen.

Opzegging verdragen

De normen voor de nabestaandenuitkeringen zijn te vinden in afdelingen van Verdragen 102, 121 en 128 en de Europese Code. De bepalingen van Verdrag 102 zijn niet meer van kracht voor Nederland, maar als Verdragen 121 en 128 worden opgezegd, dan komt dit Verdrag wel weer aan de orde. Van Verdrag 102, Verdrag 128 en de Code kunnen ook afdelingen worden opgezegd en van het Protocol bij de Code artikelen die zien op een bepaalde afdeling; er hoeft dus niet een heel Verdrag te worden opgezegd als Nederland zich niet meer wil houden aan de normen over nabestaandenuitkeringen. Verdrag 121 kent geen onderverdeling in afdelingen en derhalve niet de mogelijkheid om alleen de bepalingen over nabestaandenuitkeringen op te zeggen. IAO-Verdragen kunnen maar één keer in de tien jaar worden opgezegd, te rekenen van de datum van het van kracht worden van het Verdrag. Voor Verdrag 121, van kracht sinds 1967, zou dat 2027 zijn, voor Verdrag 128, van kracht sinds 1970, is dat 2030. De Code en het Protocol kunnen slechts een keer in de vijf jaar worden opgezegd. Export van uitkeringen is voor de EU, EEA en Zwitserland geregeld in Verordening 883/2004. Deze Verordening is bindend onderdeel van EU-recht. Export van uitkeringen met landen buiten de EU geschiedt op basis van bilaterale Verdragen. Wijziging daarvan is afhankelijk van onderhandelingen met het betreffende land.

Mogelijke aanpassingen van de AOW in het licht van internationale en Europese normen

Hieronder worden een aantal mogelijke aanpassingen van de AOW besproken, en daarbij wordt ingegaan op de verhouding tussen deze aanpassingen en het toepasselijke internationale en Europese recht. Het betreft enkel een juridische verkenning van deze (on)mogelijkheden binnen dit kader; of de wijzigingen ook gewenst zijn gelet op de nationale context blijft in deze notitie buiten beschouwing.

10.1. Verdere verhoging van de AOW-leeftijd

IAO-Verdragen gaan uit van een pensioenleeftijd van 65 jaar, maar verzetten zich niet tegen verhoging van de leeftijd. Waar eerder commentaar van het Comité veel informatie vroeg over de gezondheid van werknemers en hun employability na de pensioenleeftijd, lijkt statistische informatie over de verhouding van het percentage personen vóór en na de pensioenleeftijd momenteel voldoende te zijn om een verhoging te beargumenteren. Verhoging van de pensioenleeftijd kan daarnaast wel binnen de nationale context veel onrust veroorzaken; het Deense systeem om de verhoging duidelijk in de wet vast te leggen en daarbij een bepaalde overgangstermijn vast te leggen is een interessante optie. Bij een verhoging van de pensioenleeftijd die minder goed te voorzien is, is van belang dat rekening wordt gehouden met de criteria die passen bij de bescherming van eigendom: er moet rekening worden gehouden met personen die de stijging van de pensioenleeftijd niet konden voorzien en die geen maatregelen konden treffen voor een inkomensvoorziening tijdens het ontstane pensioengat. Gelet op de eerdere verhoging van de AOW-pensioenleeftijd zullen de huidige regelingen bij vervroegde pensionering en ook de ontslagdata in arbeidsovereenkomsten en cao's niet meer aanknopen bij een bepaalde pensioenleeftijd, zoals eerder 65. Wel is van belang, gelet op de verwachtingen van betrokkenen, als er eerdere afspraken zijn gemaakt over de stijging van de pensioenleeftijd en die worden gewijzigd. Niet elke wijziging leidt tot aantasting van het recht op eigendom; betrokkene moet wel aantoonbare schade hebben als gevolg van het gewijzigde tempo van verhoging. Met andere woorden, bezinning op overgangsrecht is dan onontkoombaar.

Een andere kwestie is dat als de pensioenleeftijd boven de 65 jaar ligt, er een regeling moet komen voor gevaarlijke en zware beroepen. Dit is een kwestie die in Nederland al geruime tijd in discussie is, en waar ook al tijdelijke maatregelen voor getroffen zijn. Het Comité van Deskundigen dringt aan op een permanente regeling. De Deense benadering door een regeling te geven voor verminderd arbeidsgeschikten voorkomt een discussie over wat zware beroepen zijn, maar verlangt wel een beoordeling van arbeidsongeschiktheid. Denkbaar is ook dat de AOW-pensioenleeftijd geflexibiliseerd wordt; mensen kunnen al uitkering aanvragen voor de pensioenleeftijd, en dan een lagere uitkering krijgen. Deze opties zouden goed passen bij de IAO-Verdragen, maar het kan wel zijn dat dit ongewenste effecten heeft op het aanbod op de arbeidsmarkt als van dergelijk vervroegde pensionering op grote schaal gebruik wordt gemaakt. Anderzijds zijn er ook voordelen, zoals een eenvoudiger regeling voor de zware en gevaarlijke beroepen; ook zal hiervan verlichting voor de WIA uitgaan. Ook zijn regelingen voor vroegpensioen zoals RVU, met daarbij horende belastingvrijstellingen, wellicht niet meer nodig. Flexibilisering van de pensioenleeftijd kan ook de vorm hebben dan mensen later dan die pensioenleeftijd AOW-aanvragen. Als mensen de pensioenleeftijd voor de AOW kunnen uitstellen, dragen ze langer premies en belastingen bij, en ontvangen ze later en korter een (wel hogere) AOW-uitkering.

10.2. Beperken of bevriezen van indexatie van de uitkering

Zoals al besproken in par. 3.8, dient volgens de IAO-Verdragen het niveau van de ouderdomsuitkering te worden aangepast aan ontwikkelingen in lonen of prijzen. Hoe een lidstaat dat doet, mag hij zelf bepalen; bij complete bevriezing stelt het IAO-Comité van Deskundigen echter vragen, want die is moeilijk te verenigen met het IAO-verdrag. De Verdragen verlangen geen strikte koppeling zoals in Nederland van de verhoging van AOW-uitkeringen aan die van de wettelijke minimumlonen; deze koppeling is in de Wet minimumlonen vastgelegd. De koppeling is echter wel een uitdrukking van het sociale minimum in Nederland, zodat wijziging hiervan een fundamentele verandering ten opzichte daarvan betekent.

10.3. Een uniform uitkeringsbedrag

Het huidige stelsel met een apart bedrag voor alleenstaanden en gehuwden (70 procent versus 50 procent) sluit aan bij kostenbesparingen die gehuwden kunnen hebben. Daarvoor is zeker een ratio aan te wijzen en is ook te zien in andere stelsels, zoals in Denemarken. Dit systeem houdt wel in dat op leefvormen gecontroleerd moet worden, ook in EU-lidstaten, zodat hiermee de uitvoering ingewikkelder is. Een gevolg ervan dat meer recent aan de orde wordt gesteld, is het effect hiervan op de woningmarkt: ouderen kunnen terughoudend zijn om anderen in huis te nemen. IAO-Verdragen zeggen zelf niets over de norm voor een alleenstaanden, alleen voor gehuwden (afgezien van de norm voor een nabestaande). Wel dienen de uitkeringen voor alleenstaanden evenredig te zijn aan die van gehuwden, maar hoe die vorm wordt gegeven mag een lidstaat in principe zelf invullen. Aangezien wel de norm voor gehuwden vastligt (60 procent voor de kostwinner in Verdrag 121), zou dat het vertrekpunt kunnen zijn. Een regeling met voor alle AOW-ers 60 procent van het WML, zou de teruggang voor alleenstaanden beperken ten opzichte van de (eerder beargumenteerde) norm van 50 procent. Dat betekent wel een aanmerkelijke verhoging van de uitgaven voor gehuwden. Bij een bedrag van 50 procent WML voor ieder individu voldoet de regeling wel aan de normen van de IAO-Verdragen; er zullen dan wel meer AIO-aanvragen komen. Wel komt het bedrag voor een alleenstaande die enkel AOW heeft daarmee onder het in Nederland geldende sociale minimum. Aangezien de AOW wel voldoet aan de Verdragen, is het geoorloofd de AOW-uitkering aan te vullen met een uitkering zoals de AIO. Daarmee wordt een besparing op de uitgaven bereikt, maar de uitvoering van de regelingen wordt wel ingewikkelder, aangezien onderzocht moet worden of aan de voorwaarden voor de AIO wordt voldaan. Zoals beschreven in par. 5.2.5 hoeft de huidige AIO waarschijnlijk niet te worden geëxporteerd. Als de AIO een grotere rol gaat krijgen door de verlaagde norm, is denkbaar dat deze uitkering sterker onder de aandacht komt en eerder voorwerp wordt van procedures. In verband met de export is opgemerkt dat een optie om die tegen te gaan is om de AIO op Bijlage X van de Coördinatieverordening te laten plaatsen. Aanmelding op Bijlage X vereist een politiek en administratief traject bij de resp. EU-organen (verzoek aan de Commissie, aanpassing van de Verordening), waarmee geruime tijd gemoeid is, zodat een eventueel verzoek tijdig moet worden ingediend. De invoering van een uniforme norm zoals hier voorgesteld betekent wel een ingreep in de hoogte van de AOW-uitkering; tijdens de opbouwjaren konden de verzekerden uitgaan van een hogere uitkering als ze na pensionering alleenstaande zouden zijn. Voorts is van belang dat de wijziging in de hoogte (eenzijdig) op het bord van een bepaalde groep terecht komt, de alleenstaanden. Dat kan een discussie opleveren over inbreuk op het recht op eigendomsbescherming. Als legitieme doelen die ter rechtvaardiging kunnen worden ingevoerd kunnen de betaalbaarheid van het stelsel en de uitvoerbaarheid (zowel nationaal als internationaal) worden aangevoerd, evenals de problematiek van de vele verschillende leefvormen (waardoor de uitkomsten van de toepassing van de huidige regelingen verschillend kunnen uitpakken). De regeling die de invoering van de uniforme norm zal moeten vergezellen dient voorts de nadelige inkomensgevolgen voor degenen die deze gevolgen niet anderszins kunnen ondervangen weg te nemen.

10.4. Een inkomensafhankelijke AOW

Een andere mogelijkheid is om de AOW inkomensafhankelijk te maken. Volgens de IAO-normen dient de uitkering ten minste 60 procent van (zoals toepasselijk in Nederland) het wettelijk minimumloon te zijn voor gehuwden tezamen. Dit dient een ondergrens te zijn, die niet verminderd kan worden door verrekening van inkomsten uit arbeid. Stel dat we uitgaan van een uitkering van 100 procent voor gehuwden tezamen, dan zou denkbaar zijn dat de uitkering bestaat uit 60 procent basispensioen en een inkomensafhankelijke aanvulling van 40 procent. Het bedrag van het aanvullend pensioen (en andere in aanmerking te nemen pensioenuitkeringen) zou dan boven een bepaald bedrag voor een bepaald percentage van die 40 procent kunnen worden afgetrokken. Bij alleenstaanden zou een vergelijkbare regeling kunnen worden getroffen. Deze opzet kent parallellen met de Deense. Het levert een besparing op, maar ook extra uitvoeringskosten, omdat berekeningen nodig zijn van de aanrekening van inkomen en controle hierop. Deze maatregel zou in overeenstemming met de Verdragen zijn. Bepaalde groepen, zoals alleenstaanden met alleen AOW en ouderen zonder aanvullend pensioen kunnen echter een excessive burden ondervinden. Daarom zullen maatregelen nodig zijn om geen inbreuk te maken op de eigendomsbescherming die uit het Eerste protocol volgt. Een vermogenstoets is niet te verenigen met de IAO-Verdragen.

10.5. Wijziging export van AOW-uitkeringen

Zoals in par. 5.2.5 is uiteengezet, wordt export van AOW-uitkeringen gewaarborgd door EU-recht en in principe bilaterale verdragen. Die regelingen zijn niet op nationaal niveau te wijzigen, nog daargelaten of dat wenselijk is. Export van uitkeringen vervult een belangrijke rol in het vrij verkeer van personen. Enerzijds betekent export van uitkeringen dat Nederlanders die elders verzekerd zijn geweest met een deelpensioen uit het buitenland terugkeren, zodat Nederland geen pensioengaten bij hen hoeft op te vangen. Anderzijds betekent het EU-stelsel dat gepensioneerden uit andere EU-landen die zich in Nederland vestigen een inkomen hebben. Dat neemt niet weg dat de uitvoering van de export gecompliceerd kan zijn. Oplossingen zullen vooral moeten worden gevonden in de nationale regelingen; als die ingewikkelder worden, dan kan export ook ingewikkelder worden. Het voorstel voor de uniforme uitkering ongeacht de leefwijze – die in al gehanteerd wordt voor landen buiten de EU of EER, tenzij een bilateraal verdrag anders bepaalt - poogt een dergelijke vereenvoudiging te bereiken.

Wijzigingen in de financiering

10.6.1. Aanpassing van belastingvoordelen

Ouderen ontvangen momenteel een ouderenkorting. Internationale verdragen hebben hierop geen betrekking. Afschaffing van de ouderenkorting zou wel een aanzienlijk bedrag opleveren, maar omdat deze korting vooral voor de lagere inkomens van belang is, is deze maatregel minder gewenst.

10.6.2. Invoering volksverzekeringspremies voor gepensioneerden

Gepensioneerden betalen geen AOW-premies meer en dat past bij de logica van een verzekering: er worden ook geen rechten meer opgebouwd. Dit is een logica die nationaal bepaald is, maar niet afgedwongen wordt door EU- of IAO-recht. Invoering van AOW-premies boven de pensioenleeftijd is wel mogelijk, zij het dat die alleen opgelegd kunnen worden aan personen die onder het Nederlandse socialezekerheidsstelsel vallen.

10.6.3. Wijziging belastingtarieven voor gepensioneerden

Een alternatief is dat de algemene belastingtarieven voor gepensioneerden worden aangepast. In dat geval is de Coördinatieverordening niet van toepassing. Wel kan deze maatregel alleen worden toegepast op personen die onder de Nederlandse belastingheffing vallen. Nadeel hiervan is dat de opbrengst niet direct naar de financiering van de AOW kan gaan, maar de opbrengsten kunnen wel de algemene belastinginkomsten vergroten. Voordeel van deze optie is dat hiermee de lasten veel beter kunnen worden toebedeeld aan degenen die ze het beste kunnen dragen. Aangezien de belastingdruk voor gepensioneerden lager is dan voor niet-gepensioneerden (gepensioneerden betalen geen volksverzekeringspremies en sommige belastingtarieven zijn lager) en aangezien de tarieven zodanig zijn vast te stellen dat degenen die alleen van een AOW-uitkering rond moeten komen hierdoor niet achteruitgaan is dit een reële optie.

Conclusies

De AOW is een relatief eenvoudige regeling, als we die vergelijken met buitenlandse stelsels, die behoorlijk goed de bijdrage aan het stelsel en de opbouw van rechten combineert. Fiscalisering wordt soms als toverwoord gebruikt, maar is geen wondermiddel. Primair zal moeten worden onderzocht wie geacht worden bij te dragen aan de toenemende kosten van het stelsel. De IAO-Verdragen en de Europese Code staan hieraan niet in de weg. Zij geven slechts globale normen voor de ouderdomsuitkeringen. Deze zijn van dien aard dat ze veel ruimte geven voor eventuele wijzigingen. Wel dient de ondergrens van een wettelijke uitkering die 60 procent van het wettelijk minimumloon is (voor gehuwden tesamen) behouden te worden. IAO- noch EU-recht bepalen de wijze van financiering van de ouderdomsuitkeringen. Als eenmaal een keuze gemaakt is dan heeft het EU-recht wel een dwingende werking op die de regels toegepast worden.

De AOW is een volksverzekering, die ingezetenen voorziet van een uniform bedrag, gebaseerd op een opbouw van 2 procent per jaar. Deze verzekeringsgedachte is uitgewerkt in die zin dat AOW-premies slechts geheven worden over de eerste belastingschijf en dat geen premies geheven worden over het inkomen van personen boven de AOW-pensioenleeftijd. Het stelsel van premieheffing betekent dat in internationale situaties er een sterkere band is tussen opbouw van

rechten en betaling voor die opbouw dan mogelijk is bij een fiscale financiering. Inmiddels wordt meer dan de helft van de AOW-uitgaven uit de algemene middelen betaald. Daarmee is het voorgaande niet onjuist, maar de band tussen betalen en opbouw is in sommige situaties minder sterk.

Met betrekking tot de financiering door personen tot de AOW-pensioenleeftijd zijn de normen van de internationale verdragen en het EU-recht neutraal. Deze verhinderen niet om AOW-premies te heffen over het gehele inkomen, waardoor de band tussen betalen voor de uitkeringen en de opbouw versterkt wordt. Uiteraard heeft dit wel gevolgen voor het gehele belastingstelsel, omdat de belastingtarieven in de hogere schijven dan aangepast moeten worden. Maar als de AOW-uitgaven al de facto voor een belangrijk deel uit de belastingen worden betaald, is ook denkbaar dat de verhouding tussen belastingtarieven en premietarieven verandert. Aangezien die verschuiving financiering niet ten laste van de eerste schijf kan worden gebracht, aangezien anders de laagste inkomens onevenredig zouden worden getroffen, ligt verbreding tot de hogere belastingschijven meer in de rede.

Als gewenst wordt geacht dat personen boven de AOW-leeftijd gaan bijdragen aan de AOW-uitgaven, dan staan de internationale en EU-normen hieraan ook niet in de weg. Indien die heffing specifiek voor de financiering van de AOW bedoeld is, kan die heffing, ongeacht de naam, alleen worden geheven van personen die onder het Nederlandse socialezekerheidsstelsel vallen. In principe zijn dat de mensen die in Nederland wonen. Dat betekent dat niet alle AOW-ers bijdragen. Zo'n heffing is toegestaan, maar er kan wel discussie ontstaan of die 'eerlijk' is. Maar personen die in het buitenland wonen betalen ook daar belasting (in sommige landen wordt overigens geen belasting over pensioenen geheven), zodat dergelijke verschillen er nu ook al zijn. Hoe de heffing is vormgegeven (alleen over de eerste schijf, of over het gehele inkomen, of alleen over de tweede en hogere schijven) is aan de lidstaat. Indien de algemene belastingtarieven omhoog gaan voor personen boven de pensioenleeftijd, dan is het coördinatierecht niet daarop van toepassing. De middelen die daarmee verworven worden kunnen dan echter niet specifiek voor de AOW-uitgaven worden geoormerkt.

De verhoging van de pensioenleeftijd kan geschieden in overeenstemming met de IAO-Verdragen door voldoende adequaat statistisch materiaal aan te dragen over de verhouding tussen de personen onder en boven de 65. De criteria ontleend aan de bescherming van eigendomsrechten staan die verhoging ook toe, maar rekening moet worden gehouden met personen die gedupeerd kunnen worden door de verhoging. Overgangsrecht is onontkoombaar bij wijzigingen, maar de inhoud van de wijziging beïnvloedt wel de noodzaak en omvang van overgangsrecht. Als de stijging van de pensioenleeftijd wettelijk vastligt en voorspelbaar is op de lange termijn beïnvloedt dat sterk het eventueel nog noodzakelijke overgangsrecht. Bij verhoging van de pensioenleeftijd wordt wel een regeling voor zware en gevaarlijke beroepen verlangd door de IAO-Verdragen en de Europese Code. Nederland heeft een tijdelijke regeling, die nog wel beperkt is. Het is een lastige klus gebleken om zware en gevaarlijke beroepen te kwalificeren; de suggestie van het Comité om naar de Britse classificatie te kijken zou kunnen worden bekeken. Waarschijnlijk is zo'n classificatie echter al snel weer verouderd, nu er voortdurend nieuwe beroepen komen en oude verdwijnen. Wel is flexibilisering van de pensioenleeftijd een optie. Deze kan een verlaging inhouden (met bijhorende blijvende verlaging van de AOW-uitkering, zoals nu al bij pensioenen mogelijk is). Dat zou een permanente regeling mogelijk maken en kan ook budgetneutraal zijn. Ook flexibilisering aan de andere kant van de AOW-pensioenleeftijd is mogelijk. Daarmee kan het arbeidsaanbod verhoogd worden en daarmee belastinginkomsten en, indien aldus geregeld, premie-inkomsten. Een dergelijke regeling beïnvloedt wel de wijze waarop de dienstbetrekking eindigt van oudere werknemers (waarvan de dienstbetrekking momenteel veelal van rechtswege eindigt bij het bereiken van de AOW-leeftijd), zodat deze maatregel ook gevolgen heeft voor het arbeidsrecht. Het EU-coördinatierecht heeft meer gevolgen voor wijziging van de AOW omdat het rechtstreeks doorwerkt en voor de nationale rechter inroepbaar is.

Export van de AOW-uitkering is onderdeel van het EU-coördinatierecht en een dergelijke export is essentieel voor het vrij verkeer van personen. In vergelijking met andere stelsels, zoals Denemarken en Duitsland, is de AOW een heel eenvoudige regeling om internationaal uit te voeren (het betreft immers maar één uitkering, tegen de drie mogelijke in Duitsland en Denemarken) en de opbouw met 2 procent per jaar betekent dat de uitkeringshoogte eenvoudig te berekenen is. Een uitvoeringsprobleem ligt wel in het verschil tussen gehuwden- en alleenstaandennormen. In

deze notitie zijn de mogelijkheden verkend om te komen tot één norm. Deze optie heeft wel belangrijke inkomensgevolgen voor de groep alleenstaanden. De regeling zal in Nederland zelf leiden tot meer uitvoeringswerkzaamheden voor de uitvoeringsinstantie om inkomens te compenseren. In de export ligt hier wel een vereenvoudiging. Een ander uitvoeringsprobleem ligt bij de kleine en korte dienstverbanden waarin AOW-rechten zijn opgebouwd en waarbij betrokkenen Nederland definitief verlaten. Opting-out van de verzekering en mogelijkheid tot afkoop zijn mogelijk ook binnen EU-recht (en binnen bepaalde grenzen, beperkt tot kleine dienstverbanden). Een andere optie is om de opbouw op latere leeftijd te laten beginnen (bijv. vanaf het 30e levensjaar). Dat filtert veel situaties uit van personen die frequent van werkland veranderen of maar kort in Nederland werken, maar uiteraard alleen beneden de genoemde leeftijdsgrens. Een voordeel kan ook zijn dat jongeren, die immers vaak lagere inkomens en hogere kosten hebben, daarmee pas in een latere levensfase geconfronteerd worden met de kosten voor de AOW. Probleem van zo'n regeling is wel dat personen met een internationale loopbaan met een pensioengat kunnen komen te zitten.

Er zijn dus verschillende mogelijkheden om de AOW en de financiering daarvan te wijzigen, om daarmee tegemoet te komen aan de veranderingen als gevolg van de vergrijzing. De Europese internationale normen geven hiervoor niet veel beperkingen; wel vormt de AOW, als verzekering waar mensen over een heel lange periode aan bijdragen om hun oude dag te verzekeren, een verworvenheid waarbij ingrepen heel gevoelig liggen. De 'gereedschapskist' die in deze Notitie besproken wordt bevat ook instrumenten om een aantal gevoelige effecten te ondervangen.

Bijlage 9 Bundel beleidsopties IBO Inkomensvoorziening ouderen

Inhoudsopgave

1. Aanpassen AOW-premievrijstelling via inkorten eerste belastingschijf 3
2. Aanpassen AOW-premievrijstelling via heffingstarieven (afbouw AOW-premie en opbouw tarief inkomstenbelasting) 6
3. Afschaffen of verlagen ouderenkorting 11
4. Afschaffen of verlagen alleenstaande ouderenkorting 13
5. Vereenvoudigen toepassing loonheffingskorting 15
6. Verlagen AOW naar AIO-niveau via afbouwen dubbele AHK 17
7. Gelijktrekken bestaansminimum AOW'ers met niet-AOW'ers (AIO en bijstand) 19
8. Verlagen AOW-uitkering tot norm voor noodzakelijke kosten voor levensonderhoud voor niet-AOW-gerechtigden 21
9. Afschaffen vakantiegeld AOW 24
10. AOW ontkoppelen van beleidsmatige wijzigingen WML 26
11. Invoeren alternatieve indexatie AOW 28
12. Invoeren vermogenstoets AOW 30
13. AOW afhankelijk maken van pensioeninkomen 33
14. Invoeren keuzemogelijkheid voor later ingaan AOW 35
15. Invoeren deeltijd-AOW in combinatie met deeltijdwerk 37
16. Verhogen AOW-leeftijd 39
17. Invoeren volledige AOW na 50 jaar werken 42
18. Verkorten AOW-opbouwperiode naar 40 jaar 44
19. Baseren opbouw AOW-recht op arbeidsverleden 47
20. Invoeren objectief partnerbegrip 49
21. Afschaffen keuze duurzaam gescheiden leven 52
22. Het adres als uitgangspunt nemen in de AOW 54
23. Afschaffen vrijwillige inkoop AOW 57
24. Afschaffen vrijwillig voortzetting AOW 59
25. Afschaffen overlijdensuitkering en AOW doorbetalen tot einde maand van overlijden 61
26. Afschaffen partnertoeslag AOW 63
27. Verplicht afkopen kleine AOW-rechten 65
28. Verhogen drempel AOW-recht 67
29. Invoeren opt-out bij tijdelijk verblijf in Nederland 70
30. Individualiseren AOW 72
31. AOW-uitkering 50% WML met inkomensafhankelijke toeslag voor alleenstaanden 75
32. Aanpassen automatisch leeftijdsontslag 77

1. Aanpassen AOW-premievrijstelling via inkorten eerste belastingschijf

Omschrijving maatregel

De huidige AOW-premie wordt over de eerste belastingschijf geheven en geïnd. Alleen mensen onder de AOW-leeftijd betalen deze premie. Voor hen geldt daardoor in de eerste schijf een hoger tarief dan voor AOW-gerechtigden. Die eerste groep heeft in de huidige situatie bij een vergelijkbaar inkomen een hogere collectieve lastendruk dan AOW-gerechtigden die deze premie niet hoeven te betalen. Vanaf de tweede schijf geldt voor ieder hetzelfde tarief. Door het inkorten van de eerste schijf kan het verschil in collectieve lastendruk tussen mensen boven en onder de AOW-gerechtigde leeftijd verkleind worden en worden meer belastingen geïnd.

De maatregel bestaat uit het inkorten van de eerste belastingschijf richting het bruto minimumloon op jaarbasis in 4 stappen van € 651. Dit is een versnelling van de huidige 'houdbaarheidsbijdrage'. Na deze versnelling zal de eerste-schijfgrens lager komen te liggen dan het minimumloon en daarmee dan het bruto referentieminimumloon. Hierdoor zal de netto- en bruto-AOW uitkering afnemen t.o.v. het basispad. Tijdens de verlaging van 4 stappen blijft het bruto referentieminimumloon onder de eerste-schijfgrens, waardoor het brutobedrag niet hoeft te worden aangepast.

Doel maatregel

- Verbetering van de overheidsfinanciën.
- Evenwichtiger lastenverdeling tussen gepensioneerden en niet-gepensioneerden en tussen hogere en lagere inkomens.

Randvoorwaarden

Deze maatregel betreft een fundamentele verandering van het stelsel die nadere keuzes vergt over de vormgeving en het mitigeren van mogelijk ongewenste inkomenseffecten. Zulke keuzes kunnen van invloed zijn op de opbrengsten van deze maatregel. Deze maatregel heeft geen betrekking op de opbouw van de AOW zelf.

Invoeringsdatum

De maatregel vergt een wetswijziging. Gemiddeld duurt het twee jaar om een wet tot stand te brengen. Dit is exclusief implementatietermijn. Gelet op de complexiteit van de maatregel zullen de beleidsvoorbereiding en wetgeving waarschijnlijk meer tijd vergen dan gemiddeld. Daarom is de invoeringsdatum niet eerder voorzien dan in 2030.

Gevolgen voor de begroting

Een kortere eerste schijf leidt structureel (2060) tot hogere belastingopbrengsten en lagere opbrengsten uit AOW-premies. De uitgaven aan de AOW nemen af in 2060 doordat bij de berekening van het netto-referentieminimumloon rekening wordt gehouden met een hoger belastingtarief. Wanneer de 50% of 70% bruto AOW-uitkering ook boven de eerste schijfgrens komen te liggen, nemen de bruto AOW-uitgaven juist toe. Dit effect vindt na 2060 plaats. Het effect op de aanvullende inkomensvoorziening ouderen (AIO) is buiten beschouwing gelaten.

De budgettaire effecten zijn als volgt (prijzen 2026, + is een lastenverzwaring):

In miljoenen euro's +=saldoverbetering	2027	2028	2029	2030	2031	STRUC	IN
Belasting box 1	0	0	0	348	735	1.777	2060
Bruto AOW-uitgaven	0	0	0	0	0	190	2060
Zorgtoeslag	0	0	0	0	0	-5	2060
Huurtoeslag	0	0	0	0	0	25	2060
Totaal	**0**	**0**	**0**	**348**	**735**	**1.987**	**2060**

Uitvoeringskosten

De uitvoeringkosten zijn niet meegenomen in de raming. Deze zijn naar verwachting beperkt, de hoogte kan bepaald worden bij de uitvoeringstoets.

Gevolgen voor de arbeidsmarkt

De wijziging leidt tot een beperkt hogere lastendruk voor niet-AOW-gerechtigden. Dit omdat een groter gedeelte van het inkomen in de tweede schijf valt.

Gevolgen woningmarkt en mantelzorg

Geen significante effecten.

Inkomenseffecten

Door het versneld verlagen van het aangrijppingspunt van de tweede schijf gaan gepensioneerden en, in mindere mate, werkenden en uitkeringsgerechtigden (met name WIA- en WW-gerechtigden) meer belasting betalen. Huishoudens met een inkomen boven het WML ondervinden hierdoor een negatief inkomenseffect. Voor huishoudens met een inkomen onder het aangrijpingspunt treedt geen verandering op.

Binnen de groep huishoudens waar een effect optreedt door deze maatregel gaan AOW-gerechtigden (-1,7% structureel) er in doorsnee meer op achteruit dan werkenden en uitkeringsgerechtigden (-0,2% structureel). AOW-gerechtigde huishoudens met lagere middeninkomens (vanaf het tweede inkomenskwintiel) gaan er bovendien meer op achteruit dan gepensioneerden met midden- en hogere inkomens. Voor AOW-gerechtigden in het tweede inkomenskwintiel is het mediane inkomenseffect gelijk aan -2,2% structureel).

Gevolgen voor burgers

- Afhankelijk van de vormgeving kunnen er wel grotere veranderingen optreden voor mensen die te maken hebben met internationale coördinatievraagstukken waarin dubbele heffingen of het al dan niet verzekerd zijn een rol spelen.
- Internationale verschillen in belasting- en premieheffing kunnen een emigratieprikkel bij pensionering zijn als gepensioneerde burgers door emigratie de lastendruk op hun pensioeninkomen substantieel kunnen verlagen.
- Jongere burgers kunnen de maatregel ervaren als grotere solidariteit van de oudere met jongere generaties naarmate ouderen een groter deel van lasten gaan dragen. Hier staat tegenover dat werkenden en uitkeringsgerechtigden sneller het hogere belastingtarief gaan betalen, terwijl zij nooit van het lage gecombineerde belastingtarief eerste schijf hebben kunnen profiteren.
- Voor oudere burgers kan het (gedeeltelijk) laten vervallen van de vrijstelling van de AOW-premie overkomen als een aantasting van verwachtingen die voortvloeien uit de verzekeringsaard van de AOW.

Overige gevolgen

- Verkorting van de eerste schijf leidt ook tot lagere ontvangsten aan premies volksverzekeringen voor de Wlz en Anw. Daar staan grotere belastingopbrengsten tegenover.
- Verkorting van de eerste schijf leidt ook tot een lager netto-referentieminimumloon in de bijstand, en heeft dus ook gevolgen voor de hoogte van de bijstand, AIO, Anw en TW. Deze gevolgen zijn niet meegenomen in de budgettaire raming

Juridische haalbaarheid

<u>Eigendomsrecht</u>

- Met het oog op het eigendomsrecht, moet onderzocht worden of dit (in het algemeen of in individuele gevallen) niet leidt tot een excessieve last. Bij belastingmaatregelen is er veel beleidsvrijheid.
- Vanwege de verlaging van de netto AOW-uitkering t.o.v. het basispad is deze maatregel mogelijk een inbreuk in het eigendomsrecht van artikel 1 Eerste Protocol bij het EVRM voor zowel AOW-gerechtigden als mensen in de opbouwfase van de AOW. Uit eerdere jurisprudentie is gebleken dat er beleidsruimte is voor lidstaten om hiervoor een legitiem doel aan te voeren. Zoals de toegenomen kosten die samenhangen met een vergrijzende samenleving, waardoor de betaalbaarheid van het stelsel in gevaar komt. De inbreuk op het eigendomsrecht kan mogelijk beter worden gerechtvaardigd door de stapsgewijze invoeringstermijn of ander overgangsrecht. Zeker als mensen de wijzigingen onvoldoende hebben kunnen voorzien en zich hierop niet hebben kunnen voorbereiden, moet passend (proportioneel) overgangsrecht worden getroffen voor de betreffende groepen.

<u>Gelijkheidsbeginsel</u>

- De maatregel heeft tot gevolg dat de collectieve lastendruk stijgt, maar voor gepensioneerden meer dan voor niet-gepensioneerden. Dat sluit ook aan bij het doel van de maatregel, namelijk bewerkstelligen dat ook gepensioneerden meer gaan bijdragen. Er kan hierdoor sprake zijn van een indirect onderscheid op grond van leeftijd. In dat geval is een objectieve rechtvaardiging nodig.
- Om dit goed in te kunnen schatten is meer zicht nodig op:
  A. inkomenseffecten voor gepensioneerden, en in hoeverre de gevolgen van deze maatregel specifiek voor deze groep gedempt worden via de huidige systematiek van de netto-nettokoppeling van de AOW-uitkering aan het Wml;
  B. effecten voor niet-gepensioneerden;

C. de vergelijking tussen die twee.
D. Een goede onderbouwing van het doel van de maatregel, met name waarom het van belang wordt geacht dat ook gepensioneerden (meer) gaan meebetalen aan de AOW is van belang. Die is er momenteel nog niet.

De effecten op de lastenverdeling tussen hogere en lagere inkomens zijn nog niet meegewogen. Er is nadere uitwerking nodig om goed te kunnen beoordelen of hier juridische risico's spelen en zo ja, welke.

Uitvoerbaarheid

SVB

Aanpassen AOW-premievrijstelling via inkorten eerste schijf lijkt voor de SVB goed uitvoerbaar. Een definitief oordeel is afhankelijk van de nader te maken keuzes in de verdere uitwerking, inclusief de periode waarin en de fasering waarmee de maatregel moet worden ingevoerd. Het effect op de aanvullende inkomensvoorziening ouderen (AIO) is buiten beschouwing gelaten.

Belastingdienst

Voor de Belastingdienst vergt het voorstel aanpassing in de systemen.

Doelmatigheid en doeltreffendheid

De maatregel is doeltreffend en doelmatig waar het gaat om een evenwichtigere lastenverdeling tussen generaties.

Overig

- Een alternatieve optie is om een extra belastingschijf voor gepensioneerden in te voeren, die loopt vanaf het WML tot het aangrijpingspunt van de tweede schijf, en een tarief heeft gelijk aan het eerste schijftarief voor niet-gepensioneerden. De negatieve inkomenseffecten voor werkenden en uitkeringsgerechtigden worden dan voorkomen.
- In de huidige variant wordt aangenomen dat de houdbaarheidsbijdrage in zijn huidige vorm blijft bestaan, waardoor de lengte van de eerste schijf, vanaf het eerste jaar na invoering van de maatregel, onder het WML terecht komt. Hierdoor wordt de bijstand ieder jaar iets verlaagd vanaf het jaar na invoering.
- Verkorting van de eerste schrijf roept de vraag op of het onderscheid in de hoogte van de algemene heffingskorting voor gepensioneerden en niet-gepensioneerden nog te rechtvaardigen is. Dit dient meegenomen te worden in de uitwerking van de maatregel.
- Een verdere verkorting van de eerste schijf totdat deze in de huidige vorm helemaal zou zijn afgeschaft is niet verder uitgewerkt. Zo'n verdere uitwerking zou zonder aanpassingen tot complicaties leiden die nadere keuzes vergen. Die variant heeft vergelijkbare juridische risico's in grensoverschrijdende situaties als aanpassing van de AOW-premievrijstelling via heffingstarieven.

2. Aanpassen AOW-premievrijstelling via heffingstarieven (afbouw AOW-premie en opbouw tarief inkomstenbelasting)

Omschrijving maatregel

In de huidige situatie betalen mensen onder de AOW-leeftijd in de eerste belastingschijf, naast belasting en volksverzekeringpremies voor Anw en Wlz, ook een AOW-premie. Gepensioneerden (boven de AOW-leeftijd) hoeven deze AOW-premie niet te betalen en hebben daardoor een aanzienlijk lager tarief in de eerste schijf (35,75% voor niet-gepensioneerden tegenover 17,85% voor gepensioneerden).

Dit fiche bevat de volgende varianten:

A. een basisvariant: de AOW-premie wordt per jaar met 1 procentpunt verlaagd totdat deze 0% is. Tegelijkertijd wordt het tarief voor de inkomstenbelasting per jaar 1 procentpunt verhoogd. Dit maakt de tariefverschillen tussen gepensioneerden en niet-gepensioneerden stapsgewijs kleiner, totdat deze geheel zijn opgeheven;
B. een 50%-variant: waarin de AOW-premie tot circa 9% wordt verlaagd (zie budgettaire gevolgen);
C. de mogelijkheid om de variant op andere manieren vorm te geven (zie randvoorwaarden).

Rationale

AOW-gerechtigden gaan elk jaar een steeds hogere heffing in de eerste schijf betalen, terwijl de collectieve lastendruk voor niet-AOW-gerechtigden gelijk blijft. In totaal worden daardoor uiteindelijk meer belastingmiddelen opgehaald. Volgens de systematiek van de netto-nettokoppeling blijft de netto-AOW ongewijzigd (het netto-referentieminimumloon verandert niet), en stijgt de bruto-AOW omdat de loonheffing van AOW-gerechtigden stijgt (brutering van de netto-AOW). Dat werkt door naar onder meer de bruto-uitgaven en toeslagen.

Doel maatregel

- Verbetering overheidsfinanciën.
- Evenwichtigere lastenverdeling tussen gepensioneerden en niet-gepensioneerden en tussen hogere en lagere inkomensgroepen.

Randvoorwaarden

Een nadere keuze in de verdere vormgeving is randvoorwaardelijk voor de verdere uitwerking van deze maatregel. De maatregel is namelijk een fundamentele verandering van het stelsel:

- Het raakt aan de vraag of men de AOW als 'volksverzekering' of meer als 'staatspensioen' of 'sociale voorziening' wil inrichten, dan wel de volksverzekeringen in den brede wil bezien;
- Naast de basisvariant kan het qua vormgeving ook gaan om een stelsel waarin ouderen ook een AOW-heffing gaan betalen (en de inkomstenbelasting verder niet verandert) of om een bredere hervorming van volksverzekeringsheffingen;
- en bij een mogelijk ongewenste verdeling van inkomenseffecten moeten nadere keuzes worden gemaakt om die bijvoorbeeld via veranderingen in heffingskortingen te mitigeren.

In dit fiche zijn verder geen nadere keuzes gemaakt ten aanzien van netto-nettokoppeling aan het WML, het bruto-netto-traject voor de AOW-uitkering, de uitkeringshoogte en het opbouwkarakter van de AOW.

Invoeringsdatum

Afhankelijk van de keuzes vergt de maatregel wijzigingen in de AOW, Wet financiering sociale verzekeringen (Wfsv) en/of fiscale wetgeving. Het duurt gemiddeld twee jaar om van schrijven van het conceptwetsvoorstel tot publicatie van de wet in het Staatsblad te komen. Dit is exclusief implementatietermijn. Gelet op de complexiteit van de maatregel en de verdere uitwerking die nodig is, zullen de beleidsvoorbereiding en wetgeving meer tijd vergen dan gemiddeld. Verwacht wordt dat de maatregel niet eerder dan 2030 kan worden geïmplementeerd.

Gevolgen voor de begroting

In de basisvariant wordt de AOW volledig uit de algemene middelen betaald in 2047 (AOW-premie 0%). De raming betreft het saldo van:

- Extra belastingopbrengsten;
- De toegenomen bruto-AOW uitgaven vanwege de netto-nettokoppeling;
- Een besparing van de zorgtoeslag vanwege de stijging van de bruto AOW;
- Een toename van de uitgaven aan huurtoeslag i.v.m. de koppeling van het afbouwpunt in de huurtoeslag aan de bruto AOW.

In deze raming is het effect van de vergrijzing aan de lastenkant los inzichtelijk gemaakt. Conform de standaardsystematiek voor inkomstenramingen wordt dit niet meegenomen in de raming. Om een inconsistentie met de uitgavenkant te voorkomen, waar bruto AOW-uitgaven wel toenemen met vergrijzing, wordt een kadercorrectie aan de inkomstenkant toegepast.

In de raming is verondersteld dat de pensioenfranchise en de franchise voor bovenwettelijk invaliditeitspensioen ongewijzigd blijven. Ook is aangenomen dat de belasting- en premieplicht voor alle belastingplichtigen gelijk zijn, ook al kan in de praktijk voor een belastingplichtige sprake zijn van alleen belasting- of alleen premieplicht. Het effect op de aanvullende inkomensvoorziening ouderen (AIO) is buiten beschouwing gelaten.

Variant A (Basisvariant)
Budgettair effect verlaging AOW-premie in 18 stappen van 1 procentpunt per jaar en verhoging belastingtarief (prijzen 2026, + is een lastenverzwaring):

In miljoenen euro's +=saldoverbetering	2027	2028	2029	2030	2031	STRUC	IN
(1) Belasting-inkomsten box 1	0	0	0	757	1.575	15.264	2060
(2) Kadercorrectie belasting-inkomsten	0	0	0	0	0	3.211	2060
(3=1+2) Som belastinginkomsten	0	0	0	757	1.575	18.475	2060
(4) Bruto AOW-uitgaven	0	0	0	-427	-918	-10.520	2060
(5) Kadercorrectie AOW-uitgaven	0	0	0	0	0	-1.495	2060
(6=4+5) Som AOW-uitgaven	0	0	0	-427	-918	-12.015	2060
(7) Zorgtoeslag	0	0	0	11	24	313	2060
(8) Huurtoeslag	0	0	0	-23	-45	-520	2060
(9=3+6+7+8) Totaal	**0**	**0**	**0**	**318**	**636**	**6.253**	**2060**

Variant B (50%-variant)
Indien wordt gekozen voor een variant waarin de AOW-premie 9 jaar met 1 procentpunt per jaar wordt verlaagd en het tarief eerste schijf (TES) met 1 procentpunt per jaar wordt verhoogd, zijn de budgettaire gevolgen als volgt (prijzen 2026, + is een lastenverzwaring):

In miljoenen euro's +=saldoverbetering	2027	2028	2029	2030	2031	STRUC	IN
(1) Belasting-inkomsten box 1	0	0	0	757	1.575	6.930	2060
(2) Kadercorrectie vergrijzing belasting-inkomsten	0	0	0	0	0	1.458	2060
(3=1+2) Som belastinginkomsten	0	0	0	757	1.575	8.388	2060
(4) Bruto AOW-uitgaven	0	0	0	-427	-918	-4.604	2060
(5) Kadercorrectie vergrijzing AOW-uitgaven	0	0	0	0	0	-642	2060
(6=4+5) Som AOW-uitgaven	0	0	0	-427	-918	-5.246	2060
(7) Zorgtoeslag	0	0	0	11	24	127	2060
(8) Huurtoeslag	0	0	0	-23	-45	-230	2060
(9=3+6+7+8) Totaal	**0**	**0**	**0**	**318**	**636**	**3.038**	**2060**

Uitvoeringskosten

De uitvoeringskosten zijn niet meegenomen in de raming, deze zijn afhankelijk van de verdere uitwerking van de maatregel.

Gevolgen voor de arbeidsmarkt

Geen significante effecten.

Gevolgen woningmarkt en mantelzorg

Geen significante gevolgen.

Inkomenseffecten

Variant A (Basisvariant)

- Voor gepensioneerden heeft de maatregel na 18 jaar een mediaan inkomenseffect van cumulatief -6,6% (gemiddeld circa -0,4%-punt per jaar, inclusief doorwerking naar toeslagen). De maatregel pakt ongelijk uit voor verschillende inkomensgroepen. De drie middelste inkomenskwintielen gaan er het meest op achteruit (zie onderstaande tabel). Met aanpassingen in de ouderenkortingen kan dit eventueel worden gemitigeerd. Voor AOW-gerechtigden met enkel een AOW-uitkering heeft de maatregel een licht positief inkomenseffect, omdat zij bij een hogere bruto AOW-uitkering een groter gedeelte van de heffingskortingen kunnen verzilveren. Bovendien dempt het meebewegen van de algemene heffingskorting met veranderingen in de bruto AOW het inkomenseffect voor de laagste en lage middeninkomens.
- AOW-gerechtigden in het buitenland ervaren een positief inkomenseffect, omdat zij wel een hogere bruto AOW-uitkering krijgen uitgekeerd, maar in Nederland niet belastingplichtig zijn (weglek). Dit is afhankelijk van fiscale verdragen, waarbij sprake kan zijn van woonland- of bronlandheffing. De omvang hiervan moet nader worden onderzocht.

Variant B (50%-variant)

- Voor AOW-gerechtigden heeft de maatregel na 18 jaar een mediaan inkomenseffect van cumulatief -3,0% (gemiddeld circa -0,4%-punt per jaar, inclusief doorwerking naar toeslagen). De maatregel pakt ongelijk uit voor verschillende inkomensgroepen. De drie middelste inkomenskwintielen gaan er het meest op achteruit (zie onderstaande tabel). Met aanpassingen in de ouderenkortingen kan dit eventueel worden gemitigeerd. Voor AOW-gerechtigden met enkel een AOW-uitkering heeft de maatregel een licht positief inkomenseffect, omdat zij bij een hogere bruto AOW-uitkering een groter gedeelte van de heffingskortingen kunnen verzilveren. Bovendien dempt het meebewegen van de algemene heffingskorting met veranderingen in de bruto AOW het inkomenseffect voor de laagste en lage middeninkomens.
- AOW-gerechtigden in het buitenland ervaren een positief inkomenseffect, omdat zij wel een hogere bruto AOW-uitkering krijgen uitgekeerd, maar in Nederland niet belastingplichtig zijn (weglek). Dit is afhankelijk van fiscale verdragen, waarbij sprake kan zijn van woonland- of bronlandheffing. De omvang hiervan moet nader worden onderzocht.

Tabel: inkomenseffecten voor gepensioneerde huishoudens

Inkomensgroep	Basisvariant	50%-variant
1e (<=105% WML)	-2,4%	-1,2%
2e (105-171% WML)	-8,1%	-3,9%
3e (171-256% WML)	-8,6%	-4,3%
4e (256-381% WML)	-8,2%	-4,2%
5e (>381% WML)	-5,7%	-2,9%
Alle huishoudens	-6,6%	-3,0%

Gevolgen voor burgers

- Internationale verschillen in belasting- en premieheffing kunnen een emigratieprikkel na pensionering vormen, wanneer gepensioneerde burgers door emigratie de lastendruk op hun (pensioen)inkomen substantieel meer kunnen verlagen.
- Jongere burgers kunnen de maatregel ervaren als grotere solidariteit van de oudere met jongere generaties naarmate ouderen een groter deel van lasten gaan dragen.
- Voor oudere burgers kan het (gedeeltelijk) laten vervallen van de vrijstelling van de AOW-premie overkomen als een aantasting van verwachtingen die voortvloeien uit de verzekeringsaard van de AOW.
- Afhankelijk van de vormgeving kan deze maatregel internationale coördinatievraagstukken over belastingen en sociale zekerheid veranderen. Hierdoor kunnen grensoverschrijdende situaties anders worden geraakt dan onder de huidige financieringssystematiek. In individuele gevallen kan dit financieel voordelig, maar ook nadelig uitpakken voor burgers. Dit omdat aan de ene kant sprake kan zijn van verzekeringsplicht zonder premieplicht in het land waar iemand verzekerd is (in dit voorstel in Nederland) in combinatie met

belastingplicht in een ander land dat zijn sociale zekerheid financiert uit de algemene belastingopbrengsten (financieel voordelig). En aan de andere kan sprake zijn van verzekeringsplicht in een land dat zijn sociale zekerheid financiert met premies in combinatie met belastingplicht in een land dat zijn sociale zekerheid financiert via de algemene belastingopbrengsten (financieel nadelig).

Overige gevolgen

Geen

Juridische haalbaarheid

Gezien de complexiteit en omvang van deze maatregel kan een volledige juridische beoordeling pas worden gedaan als de maatregel in meer detail is uitgewerkt. Voor de juridische haalbaarheid wordt uitgegaan van de basisvariant (zie bij omschrijving maatregel) waarbij de netto-nettokoppeling van de AOW-uitkering in stand blijft.

<u>Eigendomsrecht</u>
Deze maatregel raakt mensen in de opbouwfase en AOW-gerechtigden. Hogere belastingheffing is een aantasting van het eigendomsrecht. Er moet gekeken worden of er een fair balance is tussen de mate van inmenging en het daarmee gediende algemeen belang. Dit vormt in de regel geen probleem bij een wijziging in de belastingheffing.

<u>EU-coördinatie:</u>
In grensoverschrijdende situaties binnen de EU is van belang dat het vrij verkeer niet wordt belemmerd en er sprake is van gelijke behandeling.

Belastingen worden toch aangemerkt als premies

- Bij een duidelijke koppeling van een jaarlijkse procentuele AOW-premieverlaging en corresponderende procentuele verhoging van de belasting in de eerste belastingschijf, bestaat de kans dat deze premievervangende belasting door het HvJEU toch als premie in plaats van belasting wordt aangemerkt omdat deze is bedoeld ter financiering van de AOW. In dat geval zijn de regels van de coördinatieverordening sociale zekerheid (Vo 883/2004) van toepassing en kunnen deze alleen worden geheven bij personen die in Nederland verplicht sociaal verzekerd zijn en bovendien (tenzij dit ook wordt gewijzigd) alleen bij personen die de AOW-leeftijd nog niet hebben bereikt. Personen in grensoverschrijdende situaties die wel in Nederland belasting betalen maar hier niet verplicht sociaal verzekerd zijn, gaan de nieuwe belasting dan namelijk mogelijk niet betalen. Dit kan grote financiële gevolgen hebben.

Mogelijk strijd met EU-recht

- Iemand die zoals hierboven aangegeven onder het socialezekerheidsstelsel van een land valt dat zijn socialezekerheidsstelsel financiert uit premies, maar onder het belastingstelsel van een land dat zijn socialezekerheidsstelsel financiert uit algemene belastingen, betaalt feitelijk mee aan twee socialezekerheidsstelsels, namelijk een keer via premieheffing en een keer via belastingheffing. Hij kan echter alleen aanspraak maken op socialezekerheidsuitkeringen van het land waar hij sociaal verzekerd is. Er is momenteel geen Europese regelgeving die dit voorkomt. In geval van dubbele betaling is het echter niet uitgesloten dat het Hof van Justitie EU op enig moment in een zaak beslist dat een dergelijke dubbele heffing in strijd met het EU-recht is. Zo'n zaak zal zich niet snel voordoen maar zou, grote financiële impact kunnen hebben, net als de voorgaande bullet (bijv. dat deze belasting alleen geheven mag worden bij personen die in Nederland verplicht sociaal verzekerd zijn).

Recht op AOW bij afschaffing premiebetaling AOW

- Wanneer er geen premie AOW meer wordt geheven bestaat het risico dat het Hof van Justitie EU op grond van eerdere jurisprudentie beslist dat Nederland dan in grensoverschrijdende situaties toch aan personen die op grond van Vo 883/2004 niet aan de Nederlandse wetgeving zijn onderworpen op grond van ons nationale recht een AOW-uitkering moet betalen. De reden hiervoor is dat zij niet verzekerd zijn voor ouderdomspensioen in het EU-land waarvan de socialezekerheidswetgeving op hen van toepassing is, maar naar louter Nederlands recht wel recht op AOW hebben, bijvoorbeeld omdat zij hier wonen. Deze afwijking van het beginsel van exclusieve werking wordt mogelijk wanneer er geen premies meer verschuldigd zijn voor de AOW. Hiermee wordt de groep personen die aanspraak kan maken op AOW groter, aangezien die personen momenteel door de huidige premieplicht voor de AOW geen aanspraak op AOW kunnen maken.

Gelijkheidsbeginsel

De maatregel heeft tot gevolg dat de collectieve lastendruk specifiek voor gepensioneerden stijgt. Dat sluit ook aan bij het doel van de maatregel, namelijk bewerkstelligen dat ook gepensioneerden in de eerste belastingschijf bij gaan dragen aan de financiering van de AOW.

In die zin wordt bij iedere maatregel die deze doelstelling heeft een onderscheid gemaakt op grond van leeftijd, zo ook deze. Hiervoor is een objectieve rechtvaardiging nodig. Bij die rechtvaardiging kan een rol spelen dat:

- De maatregel tot gevolg heeft dat het verschil in collectieve lastendruk tussen gepensioneerden en niet-gepensioneerden wordt weggenomen. In die zin wordt een ander onderscheid op grond van leeftijd juist weggenomen;
- Het hogere tarief voor de inkomstenbelasting voor alle belastingplichtigen in Nederland gelijkelijk gaat gelden. Niet-gepensioneerden worden hiervoor gecompenseerd door een stapsgewijze verlaging van de AOW-premie. Anders zou voor hen juist een hogere lastendruk het gevolg zijn;
- Voor AOW-gerechtigden zijn de inkomenseffecten beperkt, omdat de netto-uitkering hetzelfde blijft;

Een goede onderbouwing van het doel van de maatregel, met name waarom het van belang wordt geacht dat ook gepensioneerden (meer) gaan meebetalen aan de AOW is van belang. Die is er momenteel nog niet.

De effecten op de lastenverdeling tussen hogere en lagere inkomens zijn nog niet meegewogen. Er is nadere uitwerking nodig om goed te kunnen beoordelen of hier juridische risico's spelen en zo ja, welke.

Uitvoerbaarheid

De uitvoerbaarheid van de maatregel hangt samen met de nader te maken keuzes in de verdere uitwerking, inclusief de periode waarin en de fasering waarmee de maatregel moet worden ingevoerd. Voor de Belastingdienst vergt het voorstel meerdere aanpassingen in processen, systemen, rekenregels en communicatie. Met specifieke aandacht voor gemoedsbezwaarden die nu een premievervangende belasting betalen.

Doelmatigheid en doeltreffendheid

De maatregel is doeltreffend en doelmatig waar het gaat om verbetering van de overheidsfinanciën en om te komen tot een evenwichtigere lastenverdeling tussen generaties. De maatregel is zonder mitigerende maatregelen minder doeltreffend om te komen tot gelijkere lastenverdeling tussen hogere, midden- en lagere inkomens, aangezien de inkomenseffecten voor middeninkomens relatief het grootst zijn.

Overig

De 'jaarlijkse verhoging' van de heffing voor gepensioneerden hoeft niet per definitie 1% van het tarief in de eerste belastingschijf te zijn. De SER overwoog in het advies 'Werken aan Zekerheid (1997)' dat gepensioneerden een 'premie' vanaf de bruto AOW zouden kunnen betalen om te voorkomen dat de bruto AOW omhoog gaat.

3. Afschaffen of verlagen ouderenkorting

Omschrijving maatregel

Het maximale bedrag van de inkomensafhankelijke ouderenkorting (€ 2.067 in 2026) wordt in jaarlijkse stappen van circa € 207 (prijzen 2026):

A. Gehalveerd in 5 jaar;
B. Volledig afgebouwd in 10 jaar.

Het afbouwtraject op basis van het (persoonlijk) inkomensniveau blijft zoals het nu is.

Doel maatregel

De maatregel vergroot de betaalbaarheid van de inkomensvoorziening ouderen.
Afschaffen betekent een vereenvoudiging van het stelsel. Daar staat tegenover dat de overheid een beleidsinstrument opgeeft om het netto inkomen van AOW-gerechtigden relatief gericht te beïnvloeden, zeker in vergelijking met de hoogte van de AOW die niet afhangt van het inkomen.

Randvoorwaarden

Geen

Invoeringsdatum

Variant A (halveren): doorlooptijd is 1 jaar.
Variant B (afschaffen): doorlooptijd is afhankelijk van gekozen route (zie juridische haalbaarheid).

Gevolgen voor de begroting

De budgettaire opbrengst is als volgt (prijzen 2026):

In miljoenen euro's +=saldoverbetering	2027	2028	2029	2030	2031	STRUC	IN
Variant A	430	904	1.426	1.985	2.638	2.638	2031
Variant B	430	904	1.426	1.985	2.638	5.642	2036

De afschaffing/verlaging van de ouderenkorting leidt tot extra instroom (en uitkeringslasten) in de AIO. Dit inverdieneffect is in deze raming niet meegenomen. Tevens zijn de uitvoeringskosten niet meegenomen.

Uitvoeringskosten

De inschatting van de impact op de uitvoeringskosten van de Belastingdienst vergt verdere uitwerking en een uitvoeringstoets.

Gevolgen voor de arbeidsmarkt

Geen significante effecten. Een verlaging van het niet-arbeidsinkomen van AOW-gerechtigden heeft een verwaarloosbaar effect op de arbeidsprikkel (CPB Kansrijk arbeidsmarktbeleid 2020).

Gevolgen woningmarkt en mantelzorg

Geen significante effecten.

Inkomenseffecten

Halveren of afschaffen van de ouderenkorting leidt tot een mediane inkomensachteruitgang van respectievelijk 3,0% en 6,5%. Voor 0,4 miljoen huishoudens geldt dat zij nu geen ouderenkorting ontvangen en dus niet worden geraakt door de maatregel. Dit betreft mensen met een persoonlijk inkomen groter dan € 59.782.

De onderstaande tabel toont mediane inkomenseffecten voor de 2,3 miljoen huishoudens die een negatief inkomenseffect ervaren. AOW-gerechtigden met een lager (huishoud)inkomen gaan er relatief meer op achteruit dan gerechtigden met een hoger (huishoud)inkomen.

Tabel: inkomenseffecten voor huishoudens met effect

Inkomensgroep	Halveren ouderenkorting	Afschaffen ouderenkorting
1e (<=105% WML)	-3,6%	-7,3%
2e (105-171% WML)	-3,0%	-6,4%
3e (171-256% WML)	-2,3%	-4,8%
4e (256-381% WML)	-1,4%	-2,8%
5e (>381% WML)	-0,9%	-1,7%
Alle huishoudens	-3,0%	-6,5%

Een deel van de allerlaagste inkomens (met alleen AOW of een bescheiden aanvullend pensioen) gaat er minder op achteruit, doordat de huidige ouderenkorting niet altijd volledig wordt verzilverd. In de hoogste inkomenskwintielen (op basis van huishoudinkomen) is de inkomensachteruitgang kleiner, omdat de ouderenkorting tussen een persoonlijk inkomen van € 46.000 en € 59.782 van € 2067 tot nihil wordt afgebouwd.

Gevolgen voor burgers

In geval van afschaffen wordt het stelsel simpeler en begrijpelijker.

Overige gevolgen

Het afschaffen van de ouderenkorting leidt tot een toename van de armoede onder personen met ruim 0,1 procentpunt. Bij het halveren van de ouderenkorting zijn de effecten op armoede kleiner (minder dan 0,1 procentpunt).

Juridische haalbaarheid

Er lijkt juridisch gezien niet direct een belemmering te zijn om de ouderenkorting af te schaffen. Wel ligt het in de rede dit stapsgewijs te doen, zodat burgers zich erop voor kunnen bereiden, zeker omdat een aanzienlijke groep AOW-gerechtigden minder draagkrachtig is.
Het afschaffen van een heffingskorting gebeurt via een wetswijziging. Hoelang dit duurt, is afhankelijk van het traject dat gekozen wordt. Bij opname in een Belastingplan is de doorlooptijd ongeveer een jaar. Bij andere wetsvoorstellen moet rekening gehouden worden met twee jaar.

Uitvoerbaarheid

Een deel van de allerlaagste inkomens (met alleen AOW of een bescheiden aanvullend pensioen) gaat er minder op achteruit, doordat de huidige ouderenkorting niet altijd volledig wordt verzilverd. In de hoogste inkomenskwintielen (op basis van huishoudinkomen) is de inkomensachteruitgang kleiner, omdat de ouderenkorting tussen een persoonlijk inkomen van € 46.000 en € 59.782 van € 2067 tot nihil wordt afgebouwd.

Het afbouwen van de ouderenkorting vergt een beperkte aanpassing in systemen, processen, rekenregels en communicatie bij de Belastingdienst. Het daadwerkelijk afschaffen over 10 jaar bij variant B vergt een structuuraanpassing en betreft een grotere aanpassing.
Voor de SVB zijn de eenmalige uitvoeringkosten naar verwachting beperkt. De structurele uitvoeringskosten nemen naar verwachting toe en zijn afhankelijk van mogelijk volume effect op de AIO.

Doelmatigheid en doeltreffendheid

Een deel van de verlaging van de ouderenkorting vergroot de gerichtheid van de inkomenssteun, omdat voor lage inkomens de huidige ouderenkorting niet volledig verzilverd kan worden.
Het verlagen van de ouderenkorting heeft nauwelijks effect op de armoede onder ouderen en een beperkt effect op hun mogelijkheden een evenwichtig consumptiepatroon te realiseren. Veel ouderen hebben (onbenutte) omvangrijke vermogens die ook hiervoor ingezet kunnen worden.
Als de ouderenkorting wordt afgeschaft zou de overheid
een belangrijk beleidsinstrument verliezen om het netto inkomen van AOW-gerechtigden relatief gericht te beïnvloeden. Dit verlaagt de doelmatigheid van het inkomensbeleid.

Overig

Geen.

4. Afschaffen of verlagen alleenstaande ouderenkorting

Omschrijving maatregel

De alleenstaande ouderenkorting (in 2026 € 540 voor een alleenstaande AOW-gerechtigde) wordt in jaarlijkse stappen van € 135 (in prijzen 2026):

A. gehalveerd in 2 jaar;
B. volledig afgebouwd in 4 jaar.

Doel maatregel

Verbetering van de betaalbaarheid van de inkomensvoorziening ouderen.
In het geval van afschaffen: ook vereenvoudiging van het stelsel.

Randvoorwaarden

Variant B: Er moet voldoende ruimte zijn in de IV-capaciteit van de Belastingdienst om deze structuuraanpassing in de IH door te voeren.

Invoeringsdatum

Variant A: Deze variant kan als parameter mee in het belastingplan en is het jaar daarop uitvoerbaar
Variant B: Afschaffen is op zijn vroegst per belastingjaar 2029 uitvoerbaar en afhankelijk van de dan geldende beleidsopdrachten. Eventueel kan gestart worden met verlagingen die als parameter in het belastingplan meekunnen (zie toelichting onder Juridische haalbaarheid).

Gevolgen voor de begroting

De budgettaire opbrengst is als volgt (prijzen 2026):

In miljoenen euro's +=saldoverbetering	2027	2028	2029	2030	2031	2032	STRUC	IN
Variant A	168	363	363	363	363	363	363	2028
Variant B	168	363	575	794	794	794	794	2030

De maatregel leidt tot extra instroom in de AIO. Dit inverdieneffect is in deze raming niet meegenomen. Tevens zijn de uitvoeringskosten niet meegenomen.

Uitvoeringskosten

De impact op de uitvoeringskosten van de Belastingdienst vereist verdere uitwerking en een uitvoeringstoets.

De lagere netto-inkomens van ouderen door de afbouw van de alleenstaande ouderenkorting leiden tot een toename van het beroep op de AIO en de uitvoeringskosten van de SVB. De eenmalige uitvoeringskosten om de maatregel in te voeren zijn beperkt.

Gevolgen voor de arbeidsmarkt

Geen significante effecten. Een verlaging van het niet-arbeidsinkomen van AOW-gerechtigden heeft een verwaarloosbaar effect op de arbeidsprikkel (CPB Kansrijk arbeidsmarktbeleid 2020).

Gevolgen woningmarkt en mantelzorg

Geen significante effecten.

Inkomenseffecten

Het halveren of afschaffen van de alleenstaande ouderenkorting leidt tot een mediane inkomensachteruitgang van respectievelijk 0,8% en 1,7% onder alleenstaande AOW-gerechtigden (ongeveer 1,7 miljoen personen). De onderstaande tabel toont de mediane inkomenseffecten voor 5 inkomensgroepen voor de 1,3 miljoen (halveren) respectievelijk 1,4 miljoen (afschaffen) AOW-gerechtigden die geraakt worden door de maatregel.

Tabel: inkomenseffecten huishoudens met effect (alleenstaande AOW-gerechtigden)

Inkomensgroep	Halveren alleenstaande ouderen-korting	Afschaffen alleenstaande ouderen-korting
1e (<=105% WML)	-0,9%	-1,9%
2e (105-171% WML)	-0,7%	-1,5%
3e (171-256% WML)	-0,6%	-1,1%
4e (256-381% WML)	-0,4%	-0,8%
5e (>381% WML)	-0,3%	-0,6%
Alle huishoudens	-0,8%	-1,7%

Mensen met een laag inkomen gaan er relatief meer op achteruit omdat de korting een vast bedrag is. Een deel van de allerlaagste inkomens (met alleen AOW of een bescheiden aanvullend pensioen) gaat er overigens juist niet of relatief weinig op achteruit, omdat de alleenstaande ouderenkorting niet altijd volledig wordt verzilverd in de huidige situatie.

Gevolgen voor burgers

In geval van afschaffen wordt het stelsel simpeler en begrijpelijker.

Overige gevolgen

De maatregelen hebben geen significant effect op het aantal personen in armoede (de armoede onder personen neemt met minder dan 0,1 procentpunt toe).

Juridische haalbaarheid

Er lijkt juridisch gezien niet direct een belemmering te zijn om de alleenstaande ouderenkorting af te schaffen. Wel ligt het in de rede dit stapsgewijs te doen, zodat burgers zich erop voor kunnen bereiden, zeker omdat een aanzienlijke groep minder draagkrachtig is.
Het afschaffen van een heffingskorting gebeurt via een wetswijziging. Hoelang dit duurt, is afhankelijk van het traject dat gekozen wordt. Bij opname in een Belastingplan is de doorlooptijd ongeveer een jaar. Bij andere wetsvoorstellen moet rekening gehouden worden met twee jaar.

Uitvoerbaarheid

Variant A: betreft een parameteraanpassing. Voor invoering per 1-1-2027 dient de besluitvorming mee te lopen met het betreffende Belastingplan.

Variant B: Het volledig afschaffen is een structuuraanpassing voor de Belastingdienst. Afhankelijk van de omvang en prioriteit is er ruimte voor nieuw beleid per belastingjaar 2029. Eventuele aanpassingen van het huidige wetsvoorstel box 3 kunnen ook een beroep doen op de capaciteit in 2029.

Afbouw van de alleenstaande ouderenkorting is voor de SVB goed uitvoerbaar. Echter de lagere netto-inkomens leiden tot extra instroom in de AIO. Dit belast de uitvoering.

Doelmatigheid en doeltreffendheid

De AOW-systematiek houdt adequaat rekening met de kostenvoordelen van samenwonen. De Commissie sociaal minimum heeft voor 2023 becijferd dat het besteedbaar inkomen per maand van een alleenstaande met alleen AOW gemiddeld genomen € 72 hoger is dan dat van een samenwonend paar met alleen AOW. Extra ondersteuning voor alleenstaande AOW-gerechtigden is dus niet nodig. De alleenstaande ouderenkorting is een ondoelmatige vorm van inkomenssteun, omdat de korting ook geldt voor alleenstaanden met hoge inkomens. Bovendien is de korting deels niet-verzilverbaar voor de laagste inkomens.

Overig

Geen.

5. Vereenvoudigen toepassing loonheffingskorting

Omschrijving maatregel

Burgers mogen momenteel kiezen op welk inkomen ze de loonheffingskorting (LHK) laten toepassen. Dit mag maar bij één inkomen. AOW-gerechtigden hebben vaak meerdere inkomens en een aanzienlijke groep maakt suboptimale keuzes over de LHK.

Varianten:

A. De SVB gaat de loonheffingskorting automatisch toepassen op het AOW-inkomen. Pensioenfondsen, verzekeraars en werkgevers kunnen geen LHK meer toepassen op inkomen van AOW-gerechtigden. AOW-gerechtigden hebben geen keuzevrijheid meer.
B. De Belastingdienst geeft een signaal aan de SVB als de loonheffingskorting op geen enkel inkomen van een AOW-gerechtigde wordt toegepast. De SVB past vervolgens de loonheffingskorting alsnog toe op het AOW-inkomen. AOW-gerechtigden behouden de keuzevrijheid.

De SVB gaat daarnaast AOW-gerechtigden nadrukkelijk erop wijzen dat zij aangifte moeten doen als zij naast de AOW nog ander inkomen hebben.

Doel maatregel

Het terugdringen van het niet-gebruik en foutief gebruik van de loonheffingskorting, en daardoor voorkomen dat ouderen te veel belasting betalen of naheffingen krijgen.

Achtergrond

De loonheffingskorting zorgt ervoor dat de toepasselijke belastingkortingen op het jaarinkomen (op voorlopige basis) per maand worden uitgekeerd in plaats van in één keer achteraf na het doen van de aangifte inkomstenbelasting. Het netto-inkomen per maand is daardoor hoger en stabieler. De meeste AOW-gerechtigden hebben naast de AOW ook pensioen- of looninkomen. In het algemeen geldt dat zij aangifte moeten doen om het correcte bedrag aan belastingkortingen daadwerkelijk te ontvangen. Dit omdat de LHK maar bij één werkgever of uitkeringsinstantie op één inkomen tegelijk kan worden toegepast. Bij veel mensen bestaat hierover onduidelijkheid, en dat leidt tot suboptimale keuzes over welke instantie de LHK moet toepassen.

Ongeveer 200.000 AOW-gerechtigden laten de LHK op meerdere inkomens toepassen. Dit leidt in veel gevallen tot een naheffing. Ongeveer 375.000 AOW-gerechtigden (waaronder 210.000 met alleen een AOW) laten de LHK op geen enkel inkomen toepassen. Daardoor is de uitbetaalde AOW per maand € 200 tot € 300 lager. Deze groep draagt bij elkaar meer dan € 1 miljard aan voorheffing inkomstenbelasting af, terwijl de meerderheid waarschijnlijk geen inkomstenbelasting hoeft te betalen en een groot deel een lager bedrag dan de afgedragen loonbelasting. Als deze mensen geen aangifte doen, betalen zij onbedoeld te veel inkomstenbelasting. Het is onbekend welk deel van de afgedragen loonbelasting achteraf wordt teruggegeven op basis van aangiften. De genoemde cijfers hebben betrekking op het jaar 2023.

Randvoorwaarden

Voor variant B moet eenmalig een gegevensuitwisseling worden gerealiseerd tussen Belastingdienst en SVB.

Invoeringsdatum

Variant A vergt een wetswijziging van 2 jaar plus een implementatietermijn voor de benodigde aanpassing van de loonheffingssoftware.
Variant B vergt een structuurwijziging in de keten inkomensheffingen van de Belastingdienst. Afhankelijk van de omvang en prioriteit is er ruimte voor nieuw beleid per belastingjaar 2029.

Gevolgen voor de begroting

Naar verwachting zullen veel minder AOW-gerechtigden dan nu onbedoeld te veel inkomstenbelasting betalen, waardoor de belastingontvangsten lager uitvallen. Vanwege de begrotingsregels werkt de inkomstendaling niet door in de budgettaire ramingen. Die is niet relevant voor het inkomstenkader, omdat de onderliggende fiscale wetgeving niet wijzigt. De afdracht voorheffing bedraagt meer dan € 1 miljard. Met welk bedrag de belastinginkomsten per saldo afnemen is moeilijk te zeggen (zie boven). Daarvoor is nader onderzoek nodig voor een recent jaar naar de omvang van het niet of verkeerd toepassen van de LHK door ouderen en de mate waarin dit wordt gecorrigeerd doordat men aangifte inkomstenbelasting doet.

Uitvoeringskosten

De inschatting van de impact op de uitvoeringskosten van de Belastingdienst vereist verdere uitwerking en een uitvoeringstoets.

Variant A: Standaard toepassen van de LHK leidt tot een structurele verlaging van de uitvoeringskosten van de SVB vanwege eenvoudigere communicatie en minder vragen/telefonie.
Variant B: De eenmalige uitvoeringskosten hebben betrekking op het vormgeven van een gegevensuitwisseling tussen SVB en Belastingdienst (waarbij de Belastingdienst de SVB informeert bij welke personen geen LHK wordt toegepast), het informeren van circa 400.000 AOW-gerechtigden dat de loonheffingskorting wordt toegepast, verwerken, reacties en eventueel bezwaar en beroep. Eenmalige uitvoeringskosten maximaal € 2 miljoen.

Gevolgen voor de arbeidsmarkt

Geen significante effecten.

Gevolgen woningmarkt en mantelzorg

Geen significante effecten.

Inkomenseffecten

Naar verwachting zullen veel minder AOW'ers dan nu onbedoeld te veel inkomstenbelasting betalen. Om hoeveel mensen het gaat is onzeker, maar het vermoeden bestaat dat een groot deel van de mensen met alleen AOW geen aangifte doet. Voor de mensen die de LHK nu niet toepassen en geen aangifte doen neemt het netto-inkomen toe met € 296 per maand voor alleenstaanden en € 406 (2x € 203) per maand voor gehuwden

Gevolgen voor burgers

AOW-gerechtigden begrijpen het stelsel beter en worden beter beschermd tegen de negatieve inkomensgevolgen van foutgevoelige handelingen.

Voor variant A geldt dat mensen de LHK niet meer op een ander inkomen kunnen laten toepassen. Dat is ongunstig als dat inkomen hoger is dan de AOW. Dit speelt in minder dan de helft van de gevallen. Voor deze groep kan het reguliere netto maandinkomen daardoor lager uitvallen. Het gaat om maximaal € 32 per maand voor alleenstaanden en € 85 per maand voor samenwonenden bij een volledige AOW. Deze groep AOW-gerechtigden heeft naar verwachting voldoende financiële buffers om de tijd tot de uitbetaling van de resterende heffingskortingen na de aangifte te overbruggen. Ook kunnen zij een voorlopige aangifte IB indienen om de uitbetaling van de LHK alsnog eerder te ontvangen.
Voor AOW-gerechtigden met een hoog inkomen is de heffingskorting nihil of gering doordat de algemene heffingskorting en de ouderenkorting worden afgebouwd. Zij dienen de toegepaste LHK over hun AOW (deels) terug te betalen na de aangifte. Nu kunnen zij dat voorkomen.

Voor variant B geldt dat AOW-gerechtigden de loonheffingskorting kunnen blijven afstemmen op hun persoonlijke situatie. Het probleem van de naheffingen blijft echter bestaan.

Overige gevolgen

Geen.

Juridische haalbaarheid

Voor variant A moet de Wet LB 1964 worden aangepast omdat AOW-gerechtigden niet langer een keuzemogelijkheid hebben. Dit duurt gemiddeld 2 jaar.
Voor variant B moet een wettelijke grondslag worden geregeld voor de gegevensuitwisseling tussen Belastingdienst en SVB.

Uitvoerbaarheid

Variant A vergt voor de Belastingdienst een aanpassing in de toelichting bij de aangifte. Dit kan per 2027. Variant B vergt een structuurwijziging in de keten inkomensheffingen van de Belastingdienst. Afhankelijk van de omvang en prioriteit is er ruimte voor nieuw beleid per belastingjaar 2029. Eventuele aanpassingen van het huidige wetsvoorstel box 3 kunnen ook een beroep doen op de capaciteit in 2029.

Voor de SVB zijn beide varianten goed uitvoerbaar. Variant A draagt bij aan structurele vereenvoudiging van de uitvoering. Variant B vergt een jaarlijkse uitwisseling met de Belastingdienst en communicatie met AOW-gerechtigden.

Doelmatigheid en doeltreffendheid

De effectiviteit en doelmatigheid van het inkomensbeleid nemen toe doordat er minder onbedoelde (negatieve) inkomenseffecten voor ouderen met een laag inkomen optreden.

Overig

De Belastingdienst stuurt jaarlijks de "Geldteruggaafbrief" (GTB) aan burgers die de LHK uit hebben staan bij de SVB en geen/weinig ander inkomen hebben, waardoor teveel loonheffing is ingehouden. In de brief staat dat ze een aangifte IH kunnen indienen om geld terug te krijgen. Om het niet-gebruik van de LHK terug te dringen heeft de SVB begin 2026 het aanvraagformulier AOW aangepast. Default in de aanvraag is dat de LHK wordt toegepast op de AOW. De aanvrager wordt geadviseerd de LHK toe te passen op het hoogste inkomen. De aanvrager dient expliciet aan te geven de LHK niet op de AOW toe te passen.

6. Verlagen AOW naar AIO-niveau via afbouwen dubbele AHK

Omschrijving maatregel

In deze optie wordt de AOW-uitkering verlaagd en omgevormd tot een minimumuitkering die dichter komt te liggen bij het niveau van minimumuitkeringen voor mensen onder de AOW-gerechtigde leeftijd (de bijstand).

De netto AOW-uitkering is gekoppeld aan het referentieminimumloon. Dit is een netto inkomensbegrip, dat halfjaarlijks berekend wordt uit het bruto WML. In deze berekening wordt momenteel een dubbele algemene heffingskorting toegepast. Met deze maatregel wordt het referentieminimumloon voor de AOW verlaagd, door in de berekening voortaan uit te gaan van een enkele in plaats van een dubbele algemene heffingskorting. Dit is in lijn met de fiscaliteit en de bijstand, waar deze afbouw al is doorgevoerd (fiscaliteit) of in gang gezet (bijstand).

In de uitwerking is ervoor gekozen de dubbele heffingskorting in de AOW geleidelijk af te schaffen, over een periode van twintig jaar, zodat de effecten voor AOW-gerechtigden (met name lagere inkomens) te overzien zijn. Dit komt neer op een verlaging van de dubbele heffingskorting van 5 procentpunt per jaar. Na deze afbouwperiode is het niveau van de AOW-uitkering gelijk aan de AIO (ervan uitgaande dat ook de dubbele algemene heffingskorting in de bijstand volledig is afgebouwd).

Wel is er nog steeds een verschil tussen de hoogte van de AOW en de hoogte van de bijstand voor mensen onder de AOW-gerechtigde leeftijd. Dit verschil ontstaat door de ouderenkortingen die AOW-gerechtigden ontvangen.

Doel maatregel

- Het doel van de maatregel is om de AOW meer in lijn te brengen met andere minimumuitkeringen, zoals de bijstand, waardoor de AOW meer aansluit bij de doelstelling van het voorkomen van armoede.
- De maatregel draagt ook bij een eenvoudiger stelsel en aan harmonisatie; ook in de fiscaliteit en sociale zekerheid is/wordt de dubbele algemene heffingskorting afgebouwd tot een enkele.
- Ten slotte draagt de maatregel bij aan de betaalbaarheid van het AOW-stelsel.

Randvoorwaarden

De afbouw van de dubbele algemene heffingskorting in de bijstand wordt volledig doorgevoerd. Anders komt de AOW onder de bijstand te liggen.

Invoeringsdatum

De maatregel afbouwen dubbele algemene heffingskorting vergt een wetswijziging (duurt gemiddeld twee jaar).

Gevolgen voor de begroting

In de raming bouwen we de dubbele AHK lineair af over twintig jaar tijd met 5 procentpunt per jaar. De extra AIO-instroom die als gevolg van de maatregel ontstaat is meegenomen in de raming.

In miljoenen euro's +=saldoverbetering	2027	2028	2029	2030	2031	STRUC	IN
AOW-uitgaven	0	0	286	711	1.132	8.397	2049
AIO-uitgaven	0	0	-3	-7	-12	-142	2049
Uitvoeringskosten	0	0	0	-1	-1	-21	2049
Totaal	**0**	**0**	**283**	**703**	**1.119**	**8.234**	**2049**

Uitvoeringskosten

De verlaging van de uitkeringshoogte AOW leidt tot extra instroom in de AIO voor mensen met een onvolledige AOW-opbouw. Deze groep komt nu met een klein pensioen in combinatie met AOW boven de AIO-norm uit. Als de AOW wordt verlaagd, komen ze onder AIO-norm terecht. De toename in AIO-gerechtigden leidt tot een toename in uitvoeringskosten.

Gevolgen voor de arbeidsmarkt

Geen significante effecten. Een verlaging van het niet-arbeidsinkomen van AOW-gerechtigden heeft een verwaarloosbaar effect op de arbeidsprikkel (CPB Kansrijk arbeidsmarktbeleid 2020).

Gevolgen woningmarkt en mantelzorg

Geen significante effecten.

Inkomenseffecten

Zonder compenserende maatregelen gaan AOW-gerechtigden er in doorsnee 6% op achteruit (gemiddeld 0,3% per jaar, uitgaande van een afbouw in 20 jaar). Gerechtigden met een laag inkomen (met geen of een beperkt aanvullend pensioen) gaan er relatief gezien meer op achteruit dan gerechtigden met een midden- en hoger inkomen. Alleenstaanden met alleen AOW gaan er 13% op achteruit (0,7% per jaar).

De armoede onder gerechtigden neemt toe met naar schatting 60 duizend personen. Dit komt omdat de AOW meer in lijn komt te liggen met de bijstand en de laagste inkomens relatief gezien er het meeste op achteruit gaan door deze maatregel. De armoede onder personen neemt toe met 0,3%-punt ten opzichte van het basispad.

Gevolgen voor burgers

Verlaging van de AOW en daarmee negatieve inkomenseffecten kunnen leiden tot financiële stress, met een daaruit volgende negatieve impact op het doenvermogen. Door de maatregel geleidelijk door te voeren worden deze effecten beperkt. Een mogelijk groter beroep op de AIO verhoogt de complexiteit voor de burger.

Overige gevolgen

Geen

Juridische haalbaarheid

Met deze verlaging van de uitkering (door afbouwen van de dubbele AHK bij berekening AOW) blijft Nederland qua hoogte boven de internationale verdragsnormen. Deze maatregel is een inbreuk in het eigendomsrecht van artikel 1 Eerste Protocol bij het EVRM voor zowel AOW-gerechtigden als mensen in de opbouwfase van de AOW. Uit eerdere jurisprudentie is gebleken dat er beleidsruimte is voor lidstaten om hiervoor een legitiem doel aan te voeren. Zoals de toegenomen kosten die samenhangen met een vergrijzende samenleving, waardoor de betaalbaarheid van het stelsel in gevaar komt. De inbreuk op het eigendomsrecht kan mogelijk beter worden gerechtvaardigd indien gekozen wordt voor een stapsgewijze invoeringstermijn of ander overgangsrecht. Zeker als mensen de wijzigingen onvoldoende hebben kunnen voorzien en zich hierop niet hebben kunnen voorbereiden, moet passend (proportioneel) overgangsrecht worden getroffen voor de betreffende groepen.

Uitvoerbaarheid

De stapsgewijze verlaging van de AOW-uitkeringshoogte heeft geen directe uitvoeringsgevolgen. Het aanpassen van bedragen kwalificeert als regulier werk voor uitvoeringsorganisaties.
Er is wel een indirect effect. Als de AOW wordt verlaagd, leidt dat tot ook een toename van de instroom van de AIO. Dat heeft wel gevolgen voor de uitvoering en bijbehorende kosten.

Doelmatigheid en doeltreffendheid

- De maatregel levert een bijdrage aan houdbare overheidsfinanciën via een besparing op de AOW-uitgaven. Overwogen kan worden om de onderkant (deels) te compenseren voor de achteruitgang.

Overig

- Bij de eerder ingezette trajecten bij de bijstand en Anw is het afbouwtraject vanuit koopkracht- en armoedebeleid meerdere keren getemporiseerd. Het is van belang dat de afbouwpaden in de AOW (bij invoering van de maatregel) en bijstand in onderlinge samenhang bekeken worden, indien sprake is van temporisering.

7. Gelijktrekken bestaansminimum AOW'ers met niet-AOW'ers (AIO en bijstand)

Omschrijving maatregel

In deze optie wordt de bijstand voor mensen boven de AOW-leeftijd (de AIO) verlaagd en gelijkgetrokken met de hoogte van de bijstand voor mensen onder de AOW-leeftijd. Deze maatregel geldt zowel voor bestaande gevallen als nieuwe instroom. In de AIO wordt voor mensen vanaf de AOW-leeftijd momenteel een hoger normbedrag gehanteerd dan voor mensen in de bijstand tot de AOW-leeftijd (€ 2.144 versus € 2.002 voor gehuwden). Dit komt doordat in de berekening van het AIO-normbedrag rekening wordt gehouden met de fiscale (alleenstaande) ouderenkorting. Een bijstandsgerechtigde gaat er nu dus op vooruit zodra de AOW-leeftijd wordt bereikt. Deze maatregel haalt de (alleenstaande) ouderenkorting alleen uit de berekening van het AIO-normbedrag, maar laat de (alleenstaande) ouderenkorting voor niet-AIO-ontvangers ongewijzigd.

Doel maatregel

Besparing op de AIO-uitgaven

Randvoorwaarden

Geen

Invoeringsdatum

Maatregel vergt een wetswijziging. Invoering duurt ongeveer twee jaar.

Gevolgen voor de begroting

De maatregel is exclusief overgangsrecht geraamd. Uitvoeringskosten zijn daarnaast ook niet geraamd.

In miljoenen euro's +=saldoverbetering	2027	2028	2029	2030	2031	STRUC	IN
Uitkeringslasten AIO	0	0	-40	-45	-45	-45	2031

Uitvoeringskosten

De SVB verlaagt de uitkeringen voor bestaande gevallen. Daartegen kan bezwaar/beroep worden gemaakt wat tot extra uitvoeringskosten leidt. Als wordt gekozen voor overgangsrecht zal dit in de systemen moeten worden geïmplementeerd. De afname van het aantal AIO-gerechtigden leidt tot een structurele besparing op de uitvoeringkosten.

Gevolgen voor de arbeidsmarkt

Geen significante effecten. Een verlaging van het niet-arbeidsinkomen van AOW-gerechtigden heeft een verwaarloosbaar effect op de arbeidsprikkel (CPB Kansrijk arbeidsmarktbeleid 2020).

Gevolgen woningmarkt en mantelzorg

Geen significante effecten.

Inkomenseffecten

De netto AIO-norm voor alleenstaanden ligt op dit moment 12% hoger dan de bijstand voor mensen jonger dan de AOW-leeftijd en voor paren 7% hoger. Dit verschil komt te vervallen. Verlaging van de AIO leidt tot negatieve inkomenseffecten.

Gevolgen voor burgers

Met de maatregel wordt het verschil in hoogte van de uitkering tussen de AIO en AOW groter. Dit verschil tussen de AOW en de AIO wordt in de huidige praktijk door betrokkenen soms als discriminatie ervaren. De maatregel treft namelijk vooral met een migratieachtergrond die een onvolledige AOW-opbouw hebben en in Nederland wonen. De maatregel kan de kwetsbaarheid en de kans op armoede voor bepaalde groepen vergroten.

Overige gevolgen

Geen.

Juridische haalbaarheid

Er is mogelijk sprake van een ongelijke behandeling van gelijke gevallen in de zin van artikel 1 van de Grondwet. Het gaat daarbij om mensen die alleen een AOW-uitkering ontvangen enerzijds en mensen die een onvolledige of geen AOW-uitkering én een AIO-uitkering ontvangen anderzijds. Deze beide groepen hebben de pensioengerechtigde leeftijd. Voor de ene groep blijft de (alleenstaande) ouderenkorting bestaan, voor de andere niet, wat leidt tot een financieel nadeel voor die laatste groep. Dat is ongelijke behandeling. Een dergelijk onderscheid hoeft geen obstakel te zijn, mits deze objectief gerechtvaardigd kan worden. Of hiervan sprake is, moet worden nagegaan aan de hand van een beoordeling van:

- het doel van het onderscheid. Het doel dient legitiem te zijn, in de zin van voldoende zwaarwegend dan wel beantwoordend aan een werkelijke behoefte. Een legitiem doel vereist voorts dat er geen sprake is van een discriminerend oogmerk;
- het middel dat ter bereiking van dit doel is ingezet. Het middel moet passend en noodzakelijk zijn.

Op het eerste gezicht lijken de gevallen behoorlijk gelijk en lijken er geen aanknopingspunten om een ongelijke behandeling te rechtvaardigen. Dit dient in een later stadium verder en uitgebreider onderzocht te worden. Hierbij zou tevens nagegaan moeten worden of er ook sprake is van een indirect onderscheid naar ras (waar afkomst onder wordt geschaard). De maatregel lijkt vooral ouderen met een migratieachtergrond te treffen. Als dit daadwerkelijk zo is, dient ook dit onderscheid objectief gerechtvaardigd te worden aan de hand van de eerdergenoemde stappen.

De maatregel is tevens een inbreuk in het eigendomsrecht van artikel 1 Eerste Protocol bij het EVRM, omdat de als eigendom aan te merken hoogte van de AIO-uitkering door de wijziging lager wordt. Dit is alleen het geval wanneer er wordt gekozen dat deze wijziging ook gaat gelden voor lopende gevallen. Indien wordt gekozen voor overgangsrecht waarmee de hoogte van bestaande AIO-uitkeringen wordt gerespecteerd, is geen sprake van een inbreuk op het eigendomsrecht. Indien ervoor wordt gekozen ook bestaande AIO-uitkeringen te verlagen, dan is de inbreuk op het eigendomsrecht beter te rechtvaardigen door deze verlaging stapsgewijs vorm te geven.

Uitvoerbaarheid

De maatregel is eenvoudig uitvoerbaar.

Doelmatigheid en doeltreffendheid

- De maatregel is grotendeels doeltreffend. De doelstellingen van het bredere stelsel worden grotendeels behaald, zij het minder ruimschoots dan nu het geval is (voor AIO-gerechtigden).
- De maatregel is doelmatig in de zin dat hiermee de uitgaven aan de AIO afnemen.

Overig

Verschillende studies laten zien dat AOW-gerechtigden ouderen makkelijker rond kunnen komen dan niet-ouderen AOW-gerechtigden bij een vergelijkbaar inkomen, omdat hun behoeften afnemen. De Commissie sociaal minimum ging uit van dezelfde voorbeeldbegrotingen voor gepensioneerden en niet-gepensioneerden. In de minimumvoorbeeldbegrotingen van het NIBUD zijn de onvermijdbare uitgaven voor ouderen lager dan voor jongeren.

Iemand jonger dan de AOW-leeftijd kan in aanmerking komen voor een individuele inkomenstoeslag (langdurigheidstoeslag) in de bijstand. Bij het verlagen van de AIO is het te overwegen om, vanwege het gelijkheidsbeginsel, ook ouderen voor een langdurigheidstoeslag in aanmerking te laten komen. Zij hebben immers geen zicht op inkomensverbetering. In dat geval ligt het voor de hand de langdurigheidstoeslag automatisch toe te kennen aan ouderen met AIO. Indien hiervoor gekozen wordt neemt het besparende effect van de maatregel af.

8. Verlagen AOW-uitkering tot norm voor noodzakelijke kosten van levensonderhoud voor niet-AOW-gerechtigden

Omschrijving maatregel

Met deze maatregel wordt de AOW (en AIO) structureel verlaagd tot de inkomensnorm die toereikend is voor de noodzakelijke kosten van levensonderhoud voor niet-AOW-gerechtigden. Volgens de berekeningen door de commissie Sociaal Minimum is de AOW voor een alleenstaande € 114 euro per maand hoger dan noodzakelijk zou zijn, rekening houdend met ook andere inkomensregelingen waarop een beroep gedaan wordt (ongeveer 8% van de AOW-uitkering). Voor gehuwden gaat het om € 42 per maand (ongeveer 2% van de AOW-uitkering). De genoemde bedragen hebben betrekking op januari 2023.

De maatregel impliceert dat de netto-nettokoppeling met het WML wordt losgelaten. De inkomensnorm dient periodiek herijkt te worden om toereikend te blijven voor de dekking van de noodzakelijke kosten van levensonderhoud.

Variant A: in drie jaar afbouwen
Het verlagen van de AOW tot de nieuwe norm kan bereikt worden door de AOW-bedragen in het ingangsjaar gedeeltelijk (en dus minder dan nu) te indexeren. De hoogte van de indexatie verschilt voor gehuwden en alleenstaanden. Na ongeveer drie jaar verminderd indexeren is de hoogte van de AOW vergelijkbaar met de nieuwe normen.

Variant B: in 10 jaar afbouwen met hoog-laagconstructie
Een andere variant van deze maatregel is een zogenaamde hoog-laagconstructie. Hierbij ontvangen AOW-gerechtigden eerst een AOW gebaseerd op de huidige systematiek ('hoge AOW') en na 10 jaar een AOW op het niveau van het sociaal minimum ('lage AOW'). Deze variant kent geen afbouwpad. Deze variant houdt rekening met het afnemende consumptiepatroon naarmate personen ouder worden, waardoor men met minder geld toe kan. Daarnaast hebben huishoudens na pensionering meestal lagere woonlasten, en hoeven zij geen kinderen meer te ondersteunen of te onderhouden.

Doel maatregel

Het doel van de maatregel is het beter richten van financiële middelen en het verminderen van de AOW-uitgaven.

Randvoorwaarden

De Commissie Sociaal Minimum heeft niet expliciet een minimumnorm voor ouderen vastgesteld, dit vergt mogelijk nadere uitwerking.

Invoeringsdatum

Het koppelen van de AOW aan het sociaal minimum zal middels wetswijziging met een doorlooptijd van ongeveer twee jaar plaatsvinden. In de vormgeving van deze maatregel is gekozen voor een overgangstermijn van vijf jaar, waarmee de invoering in 2034 komt te liggen.

Variant A
Door de AOW gedeeltelijk te indexeren – waarbij rekening moet worden gehouden met fluctuaties in het wettelijk minimumloon, contractlonen, prijsontwikkeling en inflatie – kan deze na ongeveer drie jaar op hetzelfde niveau zijn als het sociaal minimum.

Variant B
Variant B kent geen afbouwpad, in deze variant wordt de AOW na tien jaar in één keer verlaagd tot het sociaal minimum.

Gevolgen voor de begroting

Variant A

In miljoenen euro's +=saldoverbetering	2027	2028	2029	2030	2031	2032	STRUC	IN
AOW-uitgaven	0	0	0	0	0	0	4.148	2060
AIO-uitgaven	0	0	0	0	0	0	-54	2060
Uitvoeringskosten	0	0	-6	-6	-6	0	-9	2060
Totaal	**0**	**0**	**-6**	**-6**	**-6**	**0**	**4.085**	**2060**

Toelichting
Een verlaging van de AOW-uitkering resulteert in een neerwaartse bijstelling van de AOW-uitgaven die oploopt tot ongeveer € 4,1 miljard in 2060. Daar tegenover staat een structurele verhoging van de AIO-uitkeringslasten van € 54 miljoen, omdat de lagere AOW-uitkering ervoor zorgt dat meer mensen een beroep doen op de AIO. Per saldo leidt de verlaging van de AOW-uitkering tot een besparing van ongeveer € 4,1 miljard.

Variant B

In miljoenen euro's +=saldoverbetering	2027	2028	2029	2030	2031	2032	STRUC	IN
AOW-uitgaven	0	0	0	0	0	0	2.079	2060
AIO-uitgaven	0	0	0	0	0	0	-26	2060
Uitvoeringskosten	0	-5	-5	0	0	0	-5	2060
Totaal	**0**	**-5**	**-5**	**0**	**0**	**0**	**2.048**	**2060**

Toelichting
De afname van AOW-uitgaven is kleiner voor de hoog-laag variant. De neerwaartse bijstelling van de AOW-uitgaven loopt op tot ongeveer € 2,1 miljard in 2060. Daarnaast nemen de AIO-uitgaven toe met € 26 miljoen in 2060.

In beide varianten is bij de berekening van het AIO-inverdieneffect geen rekening gehouden met de verlaging van de AIO-norm tot het sociaal minimum. Dit effect is naar verwachting beperkt.

Uitvoeringskosten

De uitvoeringskosten nemen toe wanneer er een groter beroep op de AIO gedaan. De exacte hoogte hiervan moet bij verdere uitwerking nader in beeld worden gebracht. Een eerste inschatting voorspelt een toename van 6 miljoen euro voor variant A en een toename van 5 miljoen euro voor variant B. De hoog-laag variant introduceert tien jaar na pensionering een extra uitvoeringshandeling en zal daardoor de uitvoering compliceren.

Gevolgen voor de arbeidsmarkt

Geen significante effecten. Een verlaging van het niet-arbeidsinkomen van AOW-gerechtigden heeft een verwaarloosbaar effect op de arbeidsprikkel (CPB Kansrijk arbeidsmarktbeleid 2020).

Gevolgen woningmarkt en mantelzorg

Geen significante effecten.

Inkomenseffecten

Deze maatregel verslechtert de inkomenspositie van alle AOW-gerechtigden. Het risico op armoede onder AOW-gerechtigden neemt toe. Lagere inkomens gaan er relatief gezien meer op achteruit dan hogere inkomens. Met name de inkomenspositie van alleenstaanden verslechtert doordat de huidige standaardverhouding van de alleenstaandennorm tot de gehuwdennorm wordt losgelaten. AOW-gerechtigden met een onvolledige AOW-opbouw zullen als gevolg onder het sociaal minimum terechtkomen en aanspraak op de AIO moeten doen, indien ze aan de voorwaarden voldoen.

De hoog-laag variant (variant B) kan het inkomenseffect de eerste tien jaar mitigeren. Na deze tien jaar is er sprake van een sterk negatief inkomenseffect, dat relatief het grootst is voor lagere inkomens.

Gevolgen voor burgers

Een groter beroep op de AIO leidt tot een verhoging van de complexiteit voor de burger.

Overige gevolgen

Geen.

Juridische haalbaarheid

Verlaging van de AOW-uitkering is een inbreuk in het eigendomsrecht van artikel 1 Eerste Protocol bij het EVRM voor zowel AOW-gerechtigden als mensen in de opbouwfase van de AOW. Uit eerdere jurisprudentie is gebleken dat er beleidsruimte is voor lidstaten om hiervoor een legitiem doel aan te voeren (zoals de toegenomen kosten die samenhangen met een vergrijzende samenleving, waardoor de betaalbaarheid van het stelsel in gevaar komt). De inbreuk op het eigendomsrecht kan mogelijk beter worden gerechtvaardigd indien gekozen wordt voor een stapsgewijze invoering of ander overgangsrecht. Zeker als mensen de wijzigingen onvoldoende hebben kunnen voorzien en zich hierop niet hebben kunnen voorbereiden, moet passend (proportioneel) overgangsrecht worden getroffen voor de betreffende groepen.

Bij de rechtvaardiging moet ook rekening gehouden worden met het grondrecht inzake de bestaanszekerheid ex artikel 20 Grondwet en artikel 25 van het EU-Handvest waarin de Unie de rechten van ouderen erkent, alsmede eerbiediging van het recht van ouderen om een waardig en zelfstandig leven te leiden en om aan het maatschappelijke en culturele leven deel te nemen.

Bewaakt moet worden dat de AOW-uitkering boven het voorgeschreven minimum in de internationale normverdragen blijft, waarbij Nederland rekent met het voorgeschreven percentage van het bruto WML. Dat percentage is o.g.v. IAO-verdrag 121 minimaal 60% van het bruto WML. In dat kader is ook relevant dat het voorgeschreven minimum percentage van de nog niet geldende Herziene Europese Code inzake Sociale Zekerheid waaraan Nederland zich wel heeft gecommitteerd 65% voor een samenwonenden en 50% voor een alleenstaande voorschrijft. Het is twijfelachtig of de AIO meegeteld mag worden voor deze normen.

De internationale normverdragen schrijven ook indexatie van het ouderdomspensioen voor bij een aanmerkelijke wijziging in het algemene loonpeil of na aanmerkelijke veranderingen in de kosten van levensonderhoud. De vormgeving van deze indexatie is niet voorgeschreven. Wel moet een periode van niet-indexeren waarin wel een aanmerkelijke wijziging in het loonpeil of de kosten van levensonderhoud gemotiveerd moeten kunnen worden aan het Comité van Deskundigen van de IAO.

Mogelijk dat de hoog-laag variant leidt tot een ongerechtvaardigd onderscheid naar geslacht, nu vrouwen een hogere leeftijdsverwachting hebben dan mannen en door deze variant vaker dan wel langer dan mannen geconfronteerd kunnen worden met een lagere AOW-uitkering na 10 jaar.

Uitvoerbaarheid

Variant A

- Eenmalig: Het doorvoeren van lagere AOW-uitkeringshoogte is in principe eenvoudig uitvoerbaar. Aanpassing van tabelbedragen, percentages e.d. kan eenvoudig worden gerealiseerd. Verlagen van bedragen leidt tot afgeven nieuwe beschikkingen die openstaan voor bezwaar/beroep. Toename van aantal AIO-gerechtigden dient gedurende de overgangsperiode (drie jaar te worden geabsorbeerd). Dit is een grote belasting van de uitvoering.
- Structureel: Verlaging AOW-bedrag leidt tot toename van het aantal AIO-gerechtigden. Dit leidt tot een extra belasting van de uitvoering.

Variant B

- Eenmalig: De voorgestelde hoog-laag constructie is aanzienlijk complexer omdat in dit systeem met twee verschillende AOW-uitkeringsrechten wordt gewerkt (voorlopige inschatting: > 5 miljoen).
- Structureel: Toename structurele uitvoeringskosten in variant B hangt samen met verlagen AOW van alle 77-jarigen en het verwerken van reacties, bezwaar en beroep.

Doelmatigheid en doeltreffendheid

- Een verlaging van de AOW naar het niveau van het sociaal minimum vergroot de doeltreffendheid voor de meerderheid van de AOW-gerechtigden, aangezien de hoogte van de AOW momenteel boven het sociaal minimum en daardoor het beleidsdoel van het voorkomen van armoede overstijgt.
- De keerzijde is dat een dergelijke verlaging ertoe leidt dat meer mensen - met name degenen met een onvolledige AOW-opbouw - onder de armoedegrens terechtkomen. Hierdoor neemt de doelmatigheid juist af, omdat zij een beroep zullen moeten doen op de AIO.

Overig

Geen.

9. Afschaffen vakantiegeld AOW

Omschrijving maatregel

Alle AOW'ers krijgen nu jaarlijks vakantiegeld uitgekeerd in mei. Het vakantiegeld bij de AOW is een vast bedrag van bruto € 104,78 per maand (alleenstaanden) en bruto € 74,85 p.p. per maand (samenwonenden) per 1 juli 2026, en wordt afgeleid van het wettelijk minimumloon. Het vakantiegeld bedraagt in 2026 bijna 7% van de bruto AOW-uitkering. Met deze maatregel wordt het vakantiegeld afgeschaft.

Doel maatregel

Besparing op de AOW-uitgaven.

Randvoorwaarden

Geen.

Invoeringsdatum

Afschaffing of verlaging vergt een wetswijziging (twee jaar) en een implementatietermijn van 6 maanden en aanpassing van de uitvoeringspraktijk van de SVB. Invoering kan per 1 januari 2030 (bij besluitvorming per 1 januari 2027).

Gevolgen voor de begroting

Indien het vakantiegeld volledig wordt afgeschaft met overgangsrecht is de structurele besparing circa 4,4 miljard euro. Er ontstaat een weglekeffect naar de AIO omdat een deel van de AOW-gerechtigden onder het sociaal minimum zakt. De budgettaire opbrengst is als volgt:

In miljoenen euro's +=saldoverbetering	2027	2028	2029	2030	2031	STRUC	IN
AOW-uitgaven	0	0	0	386	789	4.431	2039
Weglekeffect AIO	0	0	0	-4	-9	-56	2039
Uitvoeringskosten	0	0	-2	-3	-1	-10	2039
Totaal	**0**	**0**	**-2**	**379**	**780**	**4.365**	**2039**

Uitvoeringskosten

Het aantal AIO-gerechtigden zal toenemen omdat een deel van de AOW-gerechtigden onder het sociaal minimum zakt. Dit leidt tot een toename van de uitvoeringskosten van € 10 miljoen bovenop de huidige uitvoeringkosten van € 49,2 miljoen (2025). Het vakantiegeld wordt gebruikt om te veel betaalde AOW bij overlijden mee te verrekenen. Afschaffing van het vakantiegeld leidt tot meer terugvorderingen bij nabestaanden. De gevolgen voor het aantal terugvorderingen kunnen worden gemitigeerd door de AOW in de maand van overlijden over de gehele maand te betalen in plaats van tot de datum van overlijden (zie hiervoor ook fiche 13).

Eenmalige kosten: Afhankelijk van de vormgeving van het overgangsrecht, zal de AOW-uitkering stapsgewijs worden verlaagd. Het aanpassen van bedragen is regulier werk en vergt geen extra capaciteit. Het is waarschijnlijk noodzakelijk om alle AOW'ers een beschikking te sturen over afschaffing van het vakantiegeld. Tegen dit besluit kunnen ouderen in bezwaar en beroep gaan. Deze zaken zullen leiden tot eenmalige uitvoeringskosten van € 3-5 miljoen.

Gevolgen voor de arbeidsmarkt

Geen significante effecten. Een verlaging van het niet-arbeidsinkomen van AOW-gerechtigden heeft een verwaarloosbaar effect op de arbeidsprikkel (CPB Kansrijk arbeidsmarktbeleid 2020).

Gevolgen woningmarkt en mantelzorg

Geen significante effecten.

Inkomenseffecten

Het mediane inkomenseffect van deze maatregel bij de groep AOW-gerechtigden bedraagt -2,8% in 2030. Lagere inkomens (AOW'ers zonder of met een beperkt aanvullend pensioen) gaan er relatief gezien meer op achteruit door deze maatregel dan midden en hogere inkomens. Een alleenstaande/paar met alleen AOW gaat er bijna 7% op achteruit.

Door het afschaffen van het vakantiegeld in de AOW komt de AOW-uitkering lager te liggen dan de AIO. Alleenstaanden en paren met een volledige verzekering en zonder aanvullend pensioen en zonder vermogen kunnen aanspraak maken op de AIO.

Gevolgen voor burgers

Deze maatregel heeft een negatief effect op het inkomen van alle AOW-gerechtigden. Dit leidt tot een toename van de AIO-uitgaven doordat een groter deel van de AOW-gerechtigden (verder) onder het sociaal minimum komt. De AIO is een complexe regeling met een inkomens- en vermogenstoets. Dit vraagt veel van het doenvermogen van burgers. Nader onderzoek zou in kaart kunnen brengen hoeveel ouderen er extra de AIO instromen.

Overige gevolgen

Omdat de maatregel relatief gezien sterker neerslaat bij de laagste inkomens neemt de armoede onder AOW-gerechtigden met 0,1 procentpunt toe in 2030.

Juridische haalbaarheid

Met deze verlaging van de uitkering (door verlagen/afschaffen vakantietoeslag) blijft Nederland qua hoogte boven de internationale verdragsnormen. Afschaffing/verlaging van het vakantiegeld is een inbreuk in het eigendomsrecht van artikel 1 Eerste Protocol bij het EVRM voor zowel AOW-gerechtigden als mensen in de opbouwfase van de AOW. Uit eerdere jurisprudentie is gebleken dat er beleidsruimte is voor lidstaten om hiervoor een legitiem doel aan te voeren (zoals de toegenomen kosten die samenhangen met een vergrijzende samenleving, waardoor de betaalbaarheid van het stelsel in gevaar komt). De inbreuk op het eigendomsrecht kan mogelijk beter worden gerechtvaardigd indien gekozen wordt voor een stapsgewijze invoeringstermijn of ander overgangsrecht. Zeker als mensen de wijzigingen onvoldoende hebben kunnen voorzien en zich hierop niet hebben kunnen voorbereiden, moet passend (proportioneel) overgangsrecht worden getroffen voor de betreffende groepen.

Uitvoerbaarheid

Fiche draagt niet bij aan de uitvoerbaarheid:

- Verlaging van de AOW-uitkeringshoogte leidt tot een aanzienlijke toename van het aantal AIO-gerechtigden en daarmee samenhangende uitvoeringskosten.
- Maatregel leidt tot toename in terugvorderingen bij nabestaanden. Het vakantiegeld wordt gebruikt om te veel betaalde AOW bij overlijden mee te verrekenen. De gevolgen voor het aantal terugvorderingen kunnen worden gemitigeerd door de AOW in de maand van overlijden over de gehele maand te betalen in plaats van tot de datum van overlijden (zie hiervoor ook fiche 12).

Doelmatigheid en doeltreffendheid

De maatregel leidt per saldo tot een besparing op de uitgaven, terwijl de AOW-regeling zelf niet complexer wordt. De maatregel betreft een parameteraanpassing die de AOW-uitkering en de uitkeringslasten van de AOW verlaagt. Extra kosten, bijvoorbeeld voor mogelijk overgangsrecht of de uitvoering, kunnen hiermee worden gedekt. AOW-gerechtigden krijgen een lager inkomen, en een aantal van hen zal beroep moeten doen op de AIO.

Overig

Geen.

10. AOW ontkoppelen van beleidsmatige wijzigingen WML

Omschrijving maatregel
Met deze maatregel wordt het WML in de berekening van het netto referentieminimumloon vervangen door het WML geschoond voor beleidsmatige wijzigingen (gerekend vanaf het jaar van invoering). Dit afgeleide WML wordt op dezelfde wijze geïndexeerd als het WML (dus met de contractloonontwikkeling). *Achtergrond* In de huidige systematiek is de hoogte van de netto AOW-uitkering gekoppeld aan het WML via de netto-nettokoppeling. Zowel beleidsmatige wijzigingen van het WML als de reguliere halfjaarlijkse indexatie werken daardoor automatisch door in de hoogte van de AOW. Deze koppeling belemmert de inzet van het WML om werken meer lonend te maken voor mensen met een laag loon, een probleem dat steeds ernstiger wordt door de vergrijzing. Een WML-verhoging komt namelijk grotendeels terecht bij de grote groep AOW-gerechtigden in plaats van bij werkenden met een laag loon. Dit ondergraaft de effectiviteit en de bruikbaarheid van het WML als arbeidsmarktinstrument. De koppeling hindert ook het inkomensbeleid. Zo zou een hoger WML ertoe kunnen bijdragen dat toeslagen een kleinere rol in het inkomensbeleid hoeven te spelen. De voorgestelde ontkoppeling gaat niet ten koste van de mogelijkheden die de overheid heeft om de inkomens van ouderen desgewenst te ondersteunen. De overheid heeft hiervoor voldoende andere instrumenten.
Doel maatregel
Het WML en de AOW kunnen onafhankelijk van elkaar worden aangepast. De netto-nettokoppeling blijft in stand en de overheid kan nog steeds kiezen voor een incidentele AOW-verhoging, maar dat is niet langer een automatisme.
Randvoorwaarden
Geen
Invoeringsdatum
De invoeringstermijn wordt geschat op twee jaar.
Gevolgen voor de begroting
Deze maatregel kent ex ante geen budgettaire gevolgen, omdat er geen beleidsmatige wijzigingen van het WML zijn voorzien. Wanneer besloten zou worden tot een beleidsmatige WML-verhoging levert de maatregel een besparing op ten opzichte van het huidige pad omdat de AOW niet meer automatisch meestijgt.
Uitvoeringskosten
Ex-ante geen gevolgen voor de uitvoeringskosten. Vergt geen systeemaanpassingen. Als de AOW relatief lager wordt is een toename in het aantal AIO-gerechtigden te verwachten.
Gevolgen voor de arbeidsmarkt
De overheid kan het WML aanpassen met het oog op arbeidsmarkteffecten en de inkomensposities aan de onderkant van de arbeidsmarkt, zonder dat dit direct doorwerkt in de AOW en tot hogere AOW-uitgaven leidt.
Gevolgen woningmarkt en mantelzorg
Geen significante effecten.
Inkomenseffecten
De maatregel heeft geen directe inkomenseffecten, omdat er nu geen beleidsmatige minimumloonsverhoging voorzien is. Bij een eventuele toekomstige beleidsmatige WML-verhoging stijgt de AOW niet langer mee; de AIO en de bijstand stijgen wel mee met het WML.
Gevolgen voor burgers
Geen.
Overige gevolgen
Het is niet uit te sluiten dat op enig moment in de toekomst de AIO hoger zou kunnen worden dan de AOW. Dit hangt af van de toekomstige beleidsmatige verhogingen van het WML en de toekomstige verlagingen van de AIO door de afbouw van de dubbele algemene heffingskorting in het referentieminimumloon in de Participatiewet.
Juridische haalbaarheid
De maatregel vereist een wijziging van de wet. Dit duurt gemiddeld twee jaar. Op grond van IAO-verdrag 121 dient de AOW voor gehuwden/samenwonenden minimaal 60 procent van het bruto WML te bedragen. Vanwege de ontkoppeling moet dit apart getoetst worden. De maatregel creëert mogelijk een inbreuk op het eigendomsrecht (Art. 1 EP EVRM) voor zowel AOW-gerechtigden als mensen in de opbouwfase van de AOW. Dit is mogelijk te rechtvaardigen

met bijvoorbeeld een beroep op de betaalbaarheid van het stelsel (vergrijzing). Passend overgangsrecht, bijvoorbeeld een stapsgewijze invoering, kan bijdragen aan de rechtvaardiging. Dit is vooral van belang indien mensen de wijzigingen onvoldoende hebben kunnen voorzien en zich hierop niet hebben kunnen voorbereiden.
Uitvoerbaarheid
Maatregel is uitvoerbaar.
Doelmatigheid en doeltreffendheid
De doelmatigheid en doeltreffendheid van het inkomens- en arbeidsmarktbeleid nemen toe doordat de AOW en het WML per specifiek beleidsdoel (arbeidsmarkt versus inkomensondersteuning van ouderen) gerichter kunnen worden ingezet.
Overig
Geen.

11. Invoeren alternatieve indexatie AOW

Omschrijving maatregel

Huidige situatie

De netto AOW-uitkering wordt via de netto-nettokoppeling bepaald door het WML, dat weer gekoppeld is aan de contractloonontwikkeling. De huidige koppeling is (bij benadering) welvaartsvast. Als de overheid het minimumloon om beleidsmatige redenen extra verhoogt, stijgt de AOW automatisch mee (zie fiche 10).

Twee alternatieven:

A. Koppeling aan inflatie (waardevast): de AOW volgt de consumentenprijsindex (CPI) waarmee de koopkracht wordt behouden.
B. Combinatie: De AOW volgt voor 50% de contractlonen (huidige indexatie) en voor 50% de prijzen (CPI).

De indexatiesystematiek van het WML blijft hetzelfde. Beide varianten impliceren dan dat de netto-nettokoppeling wordt afgeschaft.

Doel maatregel

Door de AOW te koppelen aan prijzen (of een mix van prijzen en contractlonen) stijgen de AOW-uitgaven niet meer automatisch mee met de contractlonen, die gemiddeld genomen sterker groeien dan de prijzen. Dit remt de structurele kostenstijging van de AOW en verbetert de overheidsfinanciën op de lange termijn.

Randvoorwaarden

Geen.

Invoeringsdatum

De invoeringstermijn wordt geschat op twee jaar.

Gevolgen voor de begroting

Variant A leidt op de lange termijn tot een besparing omdat de contractlonen gemiddeld sneller groeien dan de prijzen (inflatie). In sommige jaren kan het voorkomen dat de inflatie hoger is dan de contractloongroei en vallen de AOW-uitgaven in dat jaar dus hoger uit. Hoe vaak dit gebeurt is afhankelijk van de macro-economische ontwikkelingen.

In miljoenen euro's +=saldoverbetering	2027	2028	2029	2030	2031	STRUC	IN
AOW-uitgaven	0	0	276	736	1.204	1.204	2031
Weglek AIO	0	0	-3	-8	-13	-13	2031
Uitvoeringskosten	0	-2	0	-1	-1	-1	2031
Totaal	**0**	**-2**	**273**	**728**	**1.190**	**1.190**	**2031**

In variant B is de gemiddelde indexatie hoger dan in variant A en worden pieken in het indexatiepercentage vanwege plotselinge inflatiestijgingen gedempt. Deze variant levert op de lange termijn een lagere besparing op.

In miljoenen euro's +=saldoverbetering	2027	2028	2029	2030	2031	STRUC	IN
AOW-uitgaven	0	0	135	370	594	594	2031
Weglek AIO	0	0	-1	-4	-7	-7	2031
Uitvoeringskosten	0	-2	0	-1	-1	-1	2031
Totaal	**0**	**-2**	**133**	**366**	**586**	**586**	**2031**

Uitvoeringskosten

De maatregel leidt tot meer AIO-instroom omdat de hoogte van de AOW-uitkering afneemt in de loop van de tijd. De AIO-uitvoeringskosten zullen daarom naar verwachting toenemen.

Gevolgen voor de arbeidsmarkt

Doordat de netto-nettokoppeling niet meer bestaat, kan de overheid het wettelijk minimumloon aanpassen met het oog op arbeidsmarkteffecten en de inkomenspositie aan de onderkant van de arbeidsmarkt, zonder dat dit direct doorwerkt in de AOW en tot hogere AOW-uitgaven leidt.

Gevolgen woningmarkt en mantelzorg

Geen significante effecten.

Inkomenseffecten

Variant A (koppeling aan inflatie)
De AOW-uitkering groeit jaarlijks minder snel dan de contractlonen en overige uitkeringen die wel via het WML met de contractloongroei meebewegen. Ter illustratie: bij een jaarlijkse reële contractloongroei (productiviteitsgroei) van 1 procent is de AOW-indexatie cumulatief 26 procent lager in 2060. Dit heeft tot gevolg dat de AOW-uitkering lager uitvalt dan met de huidige indexatie-systematiek en het armoederisico onder gepensioneerden toeneemt.

Variant B (combinatie)
Hiervoor geldt hetzelfde als bij variant A maar in mindere mate omdat de indexatie voor 50% de contractlonen volgt.

Gevolgen voor burgers

Geen.

Overige gevolgen

Geen.

Juridische haalbaarheid

- De maatregel vereist een wetswijziging. Dit duurt gemiddeld twee jaar.
- Op grond van de internationale normverdragen moeten socialezekerheidsuitkeringen worden herzien bij aanmerkelijke veranderingen in het algemeen loonpeil welke het gevolg zijn van aanmerkelijke veranderingen in de kosten van levensonderhoud. De wijze van indexatie wordt vrij gelaten. Wel moet de uitkering altijd boven het voorgeschreven minimum blijven. Voor Nederland is dat op grond van IAO-verdrag 121 momenteel 60% van het bruto WML voor gehuwden/samenwonenden. Bij een alternatieve indexatie die niet langer is gekoppeld aan het WML moet dit dus steeds apart getoetst worden.
- Indien dit leidt tot een lagere toekomstige AOW-uitkering dan zonder wijziging, is deze beperking van de ontwikkeling van de hoogte van de uitkering een inbreuk in het eigendomsrecht van artikel 1 Eerste Protocol bij het EVRM voor zowel AOW-gerechtigden als mensen in de opbouwfase van de AOW. Uit eerdere jurisprudentie is gebleken dat er beleidsruimte is voor lidstaten om hiervoor een legitiem doel aan te voeren (zoals de toegenomen kosten die samenhangen met een vergrijzende samenleving, waardoor de betaalbaarheid van het stelsel in gevaar komt). Een inbreuk op het eigendomsrecht kan mogelijk beter worden gerechtvaardigd indien gekozen wordt voor een stapsgewijze invoeringstermijn of ander overgangsrecht. Zeker als mensen de wijzigingen onvoldoende hebben kunnen voorzien en zich hierop niet hebben kunnen voorbereiden, moet passend (proportioneel) overgangsrecht worden getroffen voor de betreffende groepen.

Uitvoerbaarheid

Deze maatregel is uitvoerbaar. Eventueel kan een hogere instroom in de AIO voor een hogere uitvoeringslast bij de SVB zorgen

Doelmatigheid en doeltreffendheid

- Doeltreffendheid: Door ontkoppeling van het WML (zie fiche 10) neemt de doeltreffendheid van het inkomens- en arbeidsmarktbeleid toe. De AOW-uitkering blijft minimaal waardevast, hoewel het armoederisico toeneemt vergeleken met de oude situatie.
- Doelmatigheid: de maatregel vergt geen extra uitvoeringscapaciteit van de SVB, los van de mogelijke extra instroom in de AIO.

Overig

Omdat de AIO- en bijstandsnormen zijn gekoppeld aan de contractloonontwikkeling, kan de hoogte van AOW-uitkering door de verandering van de indexatiesystematiek op langere termijn lager worden dan de AIO- en de bijstandsnormen. Deze ontwikkeling zal op enig moment in de toekomst om een beleidsreactie vragen.

12. Invoeren vermogenstoets AOW

Omschrijving maatregel

Met deze maatregel wordt het ontvangen van AOW afhankelijk van het vermogen (box 2 en 3) dat een AOW-huishouden bezit. Bij een hoger of hoog vermogen ontvangt iemand minder of geen AOW.

Varianten:

A. Bij een vermogen van meer dan € 250.000 wordt een huishouden met 25% gekort op de AOW, bij meer dan € 500.000 met 50%, bij meer dan € 750.000 met 75% en bij meer dan € 1 miljoen 100%.
B. Bij een vermogen van meer dan € 250.000 heeft iemand geen recht meer op AOW.
C. Bij een vermogen van meer dan € 1 miljoen heeft iemand geen recht meer op AOW.

Doel maatregel

AOW-gerechtigden die naast hun AOW-uitkering beschikken over veel vermogen behoren tot de meest welvarende groepen binnen de Nederlandse samenleving. Deze groep heeft over het algemeen een zeer laag risico op armoede. Met deze maatregel wordt de AOW betaalbaarder, maar worden AOW'ers met een hoger risico op armoede tegelijkertijd ontzien.

Randvoorwaarden

Dit vereist een wetswijziging (duurt gemiddeld 2 jaar) en vraagt ook dat de SVB gegevens gaat verwerken over vermogens. Deze gegevens van AOW-gerechtigden die in Nederland belastingplichtig zijn, moeten worden geleverd door de Belastingdienst. Dit met in achtneming van de internationale context.

Invoeringsdatum

Voor de SVB en de Belastingdienst vergt dit een systeemwijziging waarbij processen complexer worden. Invoering kan op zijn vroegst per 2030.

Gevolgen voor de begroting

Voor alle drie de varianten zijn de structurele effecten doorgerekend op de uitkeringslasten. Er is geen rekening gehouden met gedragseffecten. De impact op de uitvoeringskosten is niet goed te ramen vanwege de complexiteit in de uitvoering en onzekere effecten vanwege een gebrek aan concrete uitwerking van deze maatregel.

In miljoenen euro's +=saldoverbetering	2027	2028	2029	2030	2031	2032	STRUC	IN
Variant A	0	0	0	0	0	0	4.883	2060
Variant B	0	0	0	0	0	0	9.869	2060
Variant C	0	0	0	0	0	0	2.334	2060

Uitvoeringskosten

De maatregel dient nader te worden uitgewerkt om tot een onderbouwd oordeel over de uitvoerbaarheid en een inschatting van de uitvoeringskosten te kunnen komen. In ieder geval leidt het voorstel tot een aanzienlijk toename van de complexiteit en naar verwachting grote impact op de uitvoeringskosten. Daartegenover staat dat het aantal AOW-gerechtigden afneemt. Dit volume effect leidt tot een verlaging van de uitvoeringskosten. Dit effect is het grootst in variant B.

Gevolgen voor de arbeidsmarkt

Geen significante effecten. Een verlaging van het niet-arbeidsinkomen van AOW-gerechtigden heeft een verwaarloosbaar effect op de arbeidsprikkel (CPB Kansrijk arbeidsmarktbeleid 2020).

Gevolgen woningmarkt en mantelzorg

Ouderen krijgen een prikkel om zo veel mogelijk vermogen in hun eigen woning (box 1) te houden. Verkoop van woningen om goedkoper te gaan wonen wordt daardoor financieel belemmerd, wat een negatieve impact heeft op de woningmarkt. Daarnaast: samenwonen met een vermogend iemand kan verlies van AOW betekenen, wat samenwonen niet stimuleert.

Inkomenseffecten

Vermogende AOW'ers verliezen (een deel van) hun AOW. Het inkomenseffect hiervan kan uiteenlopen van geen effect, bij geen of een beperkt vermogen, tot een inkomensachteruitgang van 100% in het meest extreme geval. Bijvoorbeeld bij een voormalig zelfstandige die zelf pensioenvermogen heeft opgebouwd in box 3. Gepensioneerden met een laag inkomen en hoog vermogen gaan er meer op achteruit door deze maatregel in inkomen, dan gepensioneerden met een hoog inkomen en hoog vermogen. De precieze effecten moeten bij

invoering nader onderzocht worden. Afhankelijk van de vermogensontwikkeling, kan er weer aanspraak op AOW ontstaan.

Gevolgen voor burgers

De AOW wordt complexer door de vermogenstoets. De maatregel kan ook het draagvlak voor stelsel verzwakken; deze groep vermogenden betaalt wel premie voor de AOW, maar zal de uitkering niet ontvangen.

Naar verwachting treden er grote anticipatie- en gedragseffecten op om verlies van de AOW te vermijden. Vermogen wordt mogelijk eerder en vaker overgedragen en/of buiten zicht gebracht (al dan niet legaal). Er zal in toenemende mate sprake zijn van vermogensplanning.

Daarnaast kan veel vermogen in box 2 of 3 fungeren als pensioenpot of in een tweede huis zitten, wat niet direct liquide kan worden gemaakt, maar waardoor een burger wel op de AOW wordt gekort.

Overige gevolgen

Geen.

Juridische haalbaarheid

Invoering vraagt een wetswijziging. Dat duurt gemiddeld twee jaar, exclusief implementatietermijn. Het gaat hier om een ingrijpende wijziging, die ook het karakter van de AOW verandert. Waarschijnlijk is er meer tijd nodig dan gemiddeld om de benodigde wetgeving tot stand te brengen.

Als de vermogenstoets wordt ingevoerd voor mensen die al een uitkering hebben of in de opbouwfase zitten, is sprake van een inbreuk op eigendomsrecht. Dit is alleen mogelijk als kan worden onderbouwd dat de inbreuk een gerechtvaardigd algemeen dient en proportioneel is (fair balance). Waarschijnlijk betekent dit dat overgangsrecht nodig is. Dit betekent een ingroeipad vanaf het moment van wetswijziging, waarbij steeds meer AOW'ers in aanraking komen met een vermogenstoets. Bijvoorbeeld:

- Volledige behoud zonder vermogenstoets wie nu al in de AOW zit of binnen 5 jaar AOW ontvangt.
- Gedeeltelijke vermogenstoets voor 5-15 jaar van AOW-leeftijd verwijderd: 50% korting.
- Volledige vermogenstoets >15 jaar verwijderd van AOW-leeftijd.

Een vermogenstoets is niet te verenigen met IAO verdrag 121 en de Europese Code inzake Sociale Zekerheid. Deze zullen dus moeten worden opgezegd. Daarnaast is de AOW een volksverzekering, waardoor in principe iedere burger er recht op heeft. Dit betekent dat de AOW zou moeten worden omgevormd tot een voorziening.

Uitvoerbaarheid

De AOW wordt door de vermogenstoets aanzienlijk complexer. Alle AOW-toekenningen dienen te worden getoetst aan het vermogen in box 2 en 3. Niet alleen bij aanvang, maar ook gedurende de uitkeringsfase kan iemand boven of onder de vermogensgrens uitkomen.

Voor vermogen in Nederland kan gebruik worden gemaakt van gegevens bij de Belastingdienst. Dit vergt een nieuwe gegevensuitwisseling en een grote systeemaanpassing. Er zijn geen gegevens beschikbaar voor vermogen in het buitenland. Voor de uitvoering is de SVB afhankelijk van opgave van vermogen door de gerechtigde zelf. Controle en toezicht op vermogen in het buitenland is bewerkelijk, zo leert de uitvoering van de AIO. De mogelijkheden om misbruikrisico's te voorkomen zijn beperkt, terwijl circa 10 procent van alle AOW-gerechtigden in het buitenland woont.

Verkend kan worden of AOW-gerechtigden die niet in Nederland belastingplichtig zijn, kunnen worden verplicht om een vermogensopgave te doen bij de Belastingdienst. Aanvullend zou in belastingverdragen afspraken kunnen worden gemaakt over de uitwisseling van vermogen. In lijn met de Wet Beperking export uitkeringen wordt de AOW bij het ontbreken van afspraken niet geëxporteerd.

Stopzetten van AOW van personen met vermogen (net) boven de vermogensgrens, kan leiden tot bezwaar en beroepszaken. De maatregel dient nader te worden uitgewerkt om tot een onderbouwd oordeel over de uitvoerbaarheid te kunnen komen. In ieder geval een aanzienlijk toename van de complexiteit en naar verwachting grote impact op de uitvoeringskosten.

Gelet op al deze complexiteit voor de uitvoering is de voorlopige conclusie dat deze maatregel op dit moment niet uitvoerbaar is.

Doelmatigheid en doeltreffendheid
• Doeltreffendheid: maatregel maakt het stelsel doeltreffender omdat de AOW meer gericht wordt groepen die inkomensbescherming nodig hebben. • Doelmatigheid: de doelmatigheid neemt aan de ene kant toe omdat de AOW-uitgaven afnemen. Tegelijkertijd wordt het stelsel complexer, en kunnen de uitvoeringskosten stijgen. Dit verlaagt de doelmatigheid.
Overig
De omvang van het vermogen in een jaar is veelal pas achteraf bekend bij definitieve vaststelling van de aangifte IH.

13. AOW afhankelijk maken van pensioeninkomen

Omschrijving maatregel

Deze maatregel verlaagt de bruto AOW-uitkering inclusief vakantietoeslag (€ 21.066 alleenstaande, € 28.950 paar in 2026) naar de bruto bijstandsnorm voor AOW-gerechtigden (€ 19.876 alleenstaande, € 27.243 paar). Daarnaast komt er een AOW-toeslag die afhangt van het aanvullend pensioeninkomen van het huishouden.

De maximale AOW-toeslag is gelijk aan het verschil tussen de huidige AOW en de bijstandsnorm voor AOW-gerechtigden. Deze bedraagt circa € 1.200 (bruto) per jaar voor alleenstaanden en circa € 1.700 voor een gehuwd of samenwonend paar uitgaande van de situatie in 2026. De toeslag neemt vanaf 2028 geleidelijk toe vanwege de daling van de AIO als gevolg van de verdere afbouw van de dubbele algemene heffingskorting in het referentieminimumloon in de Participatiewet.

De toeslag wordt afgebouwd met 15% van het aanvullend pensioeninkomen.

Doel maatregel

Eerste doel van de maatregel is een besparing op de AOW-uitgaven. Het tweede doel is het beter richten van de inkomensondersteuning van ouderen.

Toelichting
AOW-gerechtigden met relatief veel pensioen hebben een relatief hoog inkomen, en hebben inkomensondersteuning via de AOW minder hard nodig. Daarnaast is hun relatief hoge pensioen deels het directe resultaat van de genoten fiscale voordelen bij het opbouwen. Mensen die geen of weinig pensioen hebben opgebouwd hebben deze voordelen niet of veel minder gekregen, en zij worden met deze toeslag extra beschermd.

Randvoorwaarden

De uitvoerder moet informatie over het pensioeninkomen kunnen verifiëren. Pensioen uit Nederland staat in de polisadministratie. Er is geen raadpleegbare bron voor pensioen uit het buitenland.

Invoeringsdatum

De maatregel vergt een wetswijziging (gemiddeld twee jaar). Voor het inschatten van de implementatietermijn is een uitvoeringstoets nodig.

Gevolgen voor de begroting

In miljoenen euro's +=saldoverbetering	2027	2028	2029	2030	2031	2032	STRUC	IN
AOW-uitgaven	0	0	0	52	160	272	2.432	2050
AIO-uitgaven	0	0	0	-1	-3	-5	-53	2050
Totaal	**0**	**0**	**0**	**51**	**157**	**267**	**2.379**	**2050**

Voor het overgangsrecht is een ingroeipad van 20 jaar gehanteerd.

Uitvoeringskosten

Dit is een aanzienlijke verzwaring van de uitvoeringsbelasting. Zowel de eenmalige implementatiekosten, als de structurele uitvoeringskosten zijn aanzienlijk. De uitvoeringskosten zijn niet meegenomen in bovenstaande raming, de daadwerkelijke kosten zijn afhankelijk van de concrete uitwerking van de maatregel.

Gevolgen voor de arbeidsmarkt

Geen significante effecten. Een verlaging van het niet-arbeidsinkomen van AOW-gerechtigden heeft een verwaarloosbaar effect op de arbeidsprikkel (CPB Kansrijk arbeidsmarktbeleid 2020).

Gevolgen woningmarkt en mantelzorg

Geen significante effecten.

Inkomenseffecten

Bezien over alle AOW-gerechtigde huishoudens (2,3 miljoen huishoudens) is het mediane inkomenseffect gelijk aan –1,9%. Dit is gebaseerd op het verschil tussen de AOW-uitkering en AIO-uitkering in 2030 (de verdere verlaging van de AIO-uitkering na 2030 is niet meegerekend). Voor ongeveer 0,2 miljoen huishoudens is het inkomenseffect nihil omdat zij geen aanvullend pensioen hebben. Voor de overige 2,1 miljoen huishoudens toont onderstaande tabel de mediane inkomensverandering, uitgesplitst naar vijf inkomensgroepen. Ongeveer 50% van de AOW-huishoudens krijgt geen toeslag. De armoede onder AOW-gerechtigden verandert nauwelijks.

Tabel: inkomenseffecten voor gepensioneerde huishoudens met effect (uitgaande van de AIO-norm in 2030)

Inkomensgroep	Gepensioneerden met effect
1e (<=105% WML)	-1,6%
2e (105-171% WML)	-2,2%
3e (171-256% WML)	-2,1%
4e (256-381% WML)	-1,7%
5e (>381% WML)	-0,9%
Alle huishoudens	-1,9%

Gevolgen voor burgers

De maatregel maakt het stelsel complexer omdat burgers de toeslag moeten aanvragen. Ook moeten burgers hun financiële planning aanpassen omdat zij in de pensioenfase minder te besteden hebben dan verwacht op basis van hun huidige pensioenoverzichten.

Overige gevolgen

- Met deze maatregel wordt het universele karakter van de AOW losgelaten.
- De AOW-toeslag kan ouderen aanzetten tot strategisch gedrag met betrekking tot de timing van het aanvullend pensioen, bijvoorbeeld pensioen naar voren halen.
- De sociale partners kunnen een kleiner deel van de loonruimte gaan besteden aan pensioenpremies, omdat pensioensparen minder oplevert.
- Ook het sparen via de derde pijler kan afnemen. Verder kunnen de aanbieders pensioenproducten gaan ontwikkelen en promoten die de toeslag proberen te maximeren (bijvoorbeeld opgebouwd kapitaal in één keer uitkeren).

Juridische haalbaarheid

De maatregel vergt een wetswijziging (gemiddeld twee jaar, exclusief invoeringstermijn).

De maatregel creëert mogelijk een inbreuk op het eigendomsrecht (Art. 1 EP EVRM) voor zowel AOW-gerechtigden als mensen in de opbouwfase van de AOW. Dit is mogelijk te rechtvaardigen met bijvoorbeeld een beroep op de betaalbaarheid van het stelsel (vergrijzing). Passend overgangsrecht, bijvoorbeeld een stapsgewijze invoering, kan bijdragen aan de rechtvaardiging. Dit is vooral van belang indien mensen de wijzigingen onvoldoende hebben kunnen voorzien en zich hierop niet hebben kunnen voorbereiden.

De maatregel past waarschijnlijk binnen de verdragsverplichtingen van de internationale normverdragen. Op grond van IAO-verdrag 121 dient de AOW voor gehuwden/samenwonenden minimaal 60% van het bruto WML te bedragen.

In geval van grensoverschrijdende situaties binnen de EU, EER en Zwitserland gelden er op grond van Verordening 883/2004 clausuleringen en aanzienlijke beperkingen op de anticumulatiemogelijkheden met buitenlandse uitkeringen wanneer de AOW-toeslag gekwalificeerd moet worden als een ouderdomspensioen.

Uitvoerbaarheid

De maatregel dient nader te worden uitgewerkt om tot een onderbouwd oordeel over de uitvoerbaarheid te kunnen komen. In ieder geval een aanzienlijk toename van de complexiteit en naar verwachting een grote impact op de uitvoeringskosten.

SVB

De hoogte van de toeslag moet worden vastgesteld op basis van het aanvullend pensioeninkomen. Voor het pensioeninkomen uit Nederland zou gebruik kunnen worden gemaakt van gegevens uit de polisadministratie. Deze informatie is met een vertraging van 3 maanden beschikbaar. Voor buitenlands pensioeninkomen is geen bron beschikbaar. Een complicerende factor is dat in veel landen een minder strikte scheiding bestaat tussen basispensioen en aanvullend pensioen. De gerechtigde dient zelf een opgave hiervan te doen. De maatregel leidt tot meer controles en nabetalingen en terugvorderingen (ook bij nabestaanden, ook in het buitenland).

Belastingdienst

Uitgangspunt is dat de gegevenslevering over pensioeninkomen niet door de Belastingdienst geleverd hoeven te worden. In dat geval zijn er geen gevolgen voor de Belastingdienst.

Doelmatigheid en doeltreffendheid

De inkomensondersteuning van de AOW wordt beter gericht op ouderen met minder inkomen.

Overig

Denemarken kent een AOW-toeslag die afhangt van pensioeninkomen.

14. Invoeren keuzemogelijkheid voor later ingaan AOW

Omschrijving maatregel

Met deze maatregel wordt het mogelijk om de AOW-uitkering drie jaar later in te laten gaan. Daarbij wordt de AOW-uitkering actuarieel neutraal verhoogd op basis van de gemiddelde levensverwachting. Iemand (met de gemiddelde levensverwachting) die de AOW uitstelt ontvangt dan naar verwachting hetzelfde totaalbedrag aan AOW over de levensloop als in het alternatieve scenario waarin de AOW niet wordt uitgesteld. Als iemand gedurende die drie jaar zijn AOW toch eerder wil laten ingaan, bijvoorbeeld vanwege ontslag of arbeidsongeschiktheid, kan dat. De maatregel moet zo ingericht worden dat mensen verplicht worden om AOW op te nemen als ze onder het bestaansminimum komen, zodat er geen gebruik wordt gemaakt van andere sociale zekerheidsregelingen.

Overwegingen bij de maatregel:

- Met de Wet werken na de AOW-gerechtigde leeftijd (2016) is het aantrekkelijker geworden voor werkgevers en werknemers om door te werken na de AOW-leeftijd. Deze maatregel kan daarop aansluiten.
- In 2023 werkte 8 procent van de AOW-gerechtigden. De helft daarvan werkte minder dan 20 uur per week.

Doel maatregel

Deze maatregel beoogt langer doorwerken beter te faciliteren. Ook biedt een flexibele AOW meer persoonlijke keuzevrijheid.

Randvoorwaarden

Het is belangrijk om bij de uitwerking de samenwerking met sociale partners te zoeken. Zij kunnen afspraken maken over het faciliteren van langer doorwerken.

Invoeringsdatum

De maatregel vergt een wetswijziging die in de regel twee jaar duurt. Daarnaast dient rekening gehouden te worden met een implementatietermijn.

Gevolgen voor de begroting

In theorie kunnen mensen met een bovengemiddelde hoge levensverwachting selectief gedrag vertonen door de AOW later te laten ingaan, los van hun beslissing om wel of niet langer door te werken. Zij ontvangen naar verwachting in totaal een hoger bedrag aan AOW, en moeten dat afwegen tegen een hoger risico. Er zijn echter weinig aanwijzingen voor dergelijk gedrag in dit geval. Dat zou kunnen komen door handelingsverlegenheid, risico-aversie, verlies-aversie of doordat mensen hun levensverwachting systematisch onderschatten[1] en de neiging hebben de korte termijn relatief zwaar te wegen (*present bias*).

Na inwerkingtreding treedt er in de eerste jaren een incidentele besparing op. Dat effect wordt teniet gedaan door hogere uitgaven op de lange termijn. Intertemporeel zijn de budgettaire effecten voor de uitkeringslasten dus gelijk aan 0. Er treden wel hogere uitvoeringskosten op (zie kopje uitvoeringskosten).

Uitvoeringskosten

De SVB moet hun systemen aanpassen aangezien de ingangsdatum van de AOW flexibel wordt. Nu zijn AOW-aanvragen grotendeels geautomatiseerd, dat kan door deze optie niet meer. Dit verhoogt de uitvoeringskosten. Incidentele uitvoeringskosten zijn geraamd op € 5 tot 10 miljoen. De structurele uitvoeringskosten zijn naar verwachting € 2 tot 4 miljoen per jaar.

Gevolgen voor de arbeidsmarkt

Deze maatregel stimuleert langer doorwerken. Het CPB verwacht een groei van de werkgelegenheid van 0,2 procent doordat de sociale norm van de AOW-leeftijd wordt versterkt (CPB Kansrijk arbeidsmarktbeleid 2020).
Daarnaast is het bij de meeste pensioenfondsen al mogelijk om het pensioen (actuarieel fair) uit te stellen. De meerwaarde van het flexibel maken van de AOW-leeftijd is voor die groep beperkt.

Gevolgen woningmarkt en mantelzorg

Geen significante effecten.

Inkomenseffecten

Voor zover de maatregel erin slaagt dat mensen langer doorwerken, zijn de inkomenseffecten positief, zowel voor als na het (later) ingaan van de AOW. Wel leidt deze maatregel ertoe dat mensen die vroegtijdig overlijden korter dan voorheen een AOW-uitkering ontvangen.

[1] Van Dalen, H. en K. Henkes (2026), Nederlanders onderschatten hun levensverwachting. ESB 2026, 75-77.

Gevolgen voor burgers

Enerzijds krijgen AOW-gerechtigden keuzevrijheid, zodat ze hun AOW-ingangsdatum beter kunnen laten aansluiten bij hun voorkeuren. Anderzijds neemt de complexiteit toe en vraagt het meer van het doenvermogen van burgers.

Overige gevolgen

Langer doorwerken kan zorgen voor een groter sociaal netwerk en positieve gezondheidseffecten.

Juridische haalbaarheid

De maatregel vergt een wetswijziging. Dat duurt gemiddeld twee jaar, exclusief implementatietermijn. Bezien moet worden of ook aanpassing nodig is rond de werknemersverzekeringen en het verlicht arbeidsrechtelijk regime voor werknemers die de AOW-gerechtigde leeftijd hebben bereikt.

Uitvoerbaarheid

Deze maatregel maakt de uitvoering complexer en verzwaard de uitvoeringslast. De AOW kent momenteel een goed gestroomlijnd aanvraagproces. Dat proces wordt verstoord door deze maatregel. Mensen moeten expliciet de keuze maken om hun AOW-uitkering uit te stellen. Een groot deel van de mensen die hun AOW willen uitstellen zullen dat aangeven, maar een aantal zal dat niet doen. Daarom moet veel meer inzet worden gepleegd om te weten of iemand een niet-gebruiker is of zijn AOW wil uitstellen. Daarmee gaat de maatregel ten koste van het tegengaan van niet-gebruik.

Indien met deze maatregel ook de premiebetaling 'flexibel' wordt, vergt dit voor de Belastingdienst (en werkgevers en softwareleveranciers) een ingrijpende aanpassing in de systemen om de premieheffing aan te laten sluiten bij het flexibele ingangsmoment van de AOW.

Doelmatigheid en doeltreffendheid

- De maatregel is doeltreffend omdat die langer doorwerken stimuleert. De werkgelegenheid neemt naar verwachting met 0,2 procent toe doordat de sociale norm van de AOW-leeftijd wordt versterkt.
- Dit versterkt de economische basis van de AOW. Aan de andere hand gaan de structurele uitvoeringslasten beperkt omhoog. Daarom is de maatregel waarschijnlijk per saldo doelmatig.

Overig

Een optie met een arbeidstoets, waarmee deelname beperkt wordt tot diegenen die langer doorwerken, is ook verkend. De SVB kan niet toetsen voor internationale gevallen of iemand werkt. Het is juridisch kwetsbaar om die toets alleen te laten plaatsvinden bij mensen die zich in Nederland bevinden. Omdat de SVB niet altijd kan toetsen of iemand werkt, vervalt vanwege het risico op strategisch gedrag ook de optie om een bonus uit te keren aan degenen die hun AOW later laten ingaan.

15. Invoeren deeltijd-AOW in combinatie met deeltijdwerk

Omschrijving maatregel

Met deze maatregel wordt het mogelijk om de AOW-uitkering meer geleidelijk in te laten gaan en daarnaast te blijven werken. De AOW-leeftijd is op dit moment 67 jaar. Met deze maatregel ontvang je vanaf 66 jaar twee jaar lang 50% van je originele AOW-uitkering. Vanaf 68 jaar ontvang je de reguliere AOW-uitkering. De rechten op WW en WIA blijven hetzelfde, dus als je boven 67 jaar oud bent heb je daar geen recht op. Je hebt vanaf 67-jarige leeftijd nog steeds wel recht op AIO.

Doel maatregel

Pensionering is nu vaak een alles of niets-beslissing. Mensen werken na de AOW-leeftijd door of ze stoppen volledig. Deze maatregel beoogt te faciliteren dat mensen vaker in deeltijd doorwerken. Dit kan een positief effect hebben op het arbeidsaanbod, mits het aandeel mensen dat hierdoor langer in deeltijd doorwerkt opweegt tegen het aandeel mensen dat hierdoor (eerder) kiest voor deeltijd in plaats van voltijd. Tevens vergroot deze maatregel de keuzevrijheid.

Randvoorwaarden

Samenwerking met sociale partners is van belang. Zij moeten faciliteren dat deelnemers richting pensionering minder uren kunnen werken.

Invoeringsdatum

Deze maatregel vergt een wetgevingstraject. Als daarmee wordt gestart in 2027 kan de maatregel in 2029 worden uitgevoerd.

Gevolgen voor de begroting

Er is sprake van extra uitgaven voor mensen die tijdens hun deeltijd-AOW overlijden. Zonder het bestaan van deeltijd-AOW had deze groep namelijk geen of minder AOW-uitkering ontvangen. Voor de raming veronderstellen we het effect op de uitgaven aan de WW en de WIA op per saldo nul, omdat onzeker is wat de gevolgen zijn voor de arbeidsparticipatie (zie "gevolgen voor de arbeidsmarkt"). We veronderstellen een verwaarloosbaar effect op de AIO omdat deze doelgroep geen prikkel heeft om voor deeltijd-AOW te kiezen.

In miljoenen euro's +=saldoverbetering	2027	2028	2029	2030	2031	2032	STRUC	IN
AOW-uitgaven	0	0	-2	-2	-2	-2	-2	2032
Uitvoeringskosten	0	-5	-1	-1	-1	-1	-1	2032
Totaal	**0**	**-5**	**-3**	**-3**	**-3**	**-3**	**-3**	**2032**

Uitvoeringskosten

Dit voorstel leidt tot extra uitvoeringskosten. De SVB moet het systeem aanpassen aangezien de ingangsdatum van de AOW flexibel wordt. De eenmalige kosten worden ingeschat op ordegrootte € 5 miljoen. De structurele uitvoeringskosten nemen toe met € 1 miljoen als gevolg van extra mailingkosten en meer vragen van burgers. Indien er aanvullende voorwaarden worden verbonden nemen zowel de eenmalige als de structurele uitvoeringskosten toe.

Gevolgen voor de arbeidsmarkt

Het effect op het arbeidsaanbod is onzeker. Enerzijds kan de maatregel ertoe leiden dat mensen in deeltijd gaan doorwerken, terwijl zij anders volledig zouden zijn gestopt (op of voor de AOW-leeftijd). Anderzijds kan de maatregel er ook toe leiden dat mensen richting de AOW-leeftijd eerder kiezen voor deeltijd, terwijl zij anders voltijd zouden doorwerken.

Empirisch onderzoek toont geen duidelijke richting aan van het effect op het arbeidsaanbod. Onderzoeken die gebaseerd zijn op de Duitse arbeidsmarkt tonen positieve effecten aan, doordat mensen die anders vroegtijdig zouden stoppen nu in deeltijd doorwerkten. Onderzoek gebaseerd op negen OESO-landen toont aan dat arbeidsparticipatie toeneemt maar dat mensen minder uren gaan werken. Het effect van de afname in uren is groter waardoor het totale arbeidsaanbod afneemt. In enquête-onderzoek geven mensen aan dat wanneer er geen optie voor deeltijdpensioen bestaat, zij sneller geneigd zijn om met vroegpensioen te gaan. Breder is het mogelijk dat het ankereffect van de AOW-leeftijd vermindert waardoor werkenden minder vaak stoppen op de AOW-leeftijd en vaker daarvoor of daarna.

Bij de meeste pensioenfondsen is het al mogelijk om met deeltijdpensioen te gaan. Voor deelnemers met een (substantieel) tweede pijler pensioen lost het flexibel maken van de AOW-leeftijd dus geen duidelijk knelpunt op. Voor hen valt niet direct een effect op de arbeidsparticipatie te verwachten.

Gevolgen woningmarkt en mantelzorg

Geen significante effecten.

Inkomenseffecten

De inkomenseffecten zijn positief in de situatie dat mensen langer in deeltijd doorwerken, terwijl zij anders volledig zouden zijn gestopt. De inkomenseffecten zijn daarentegen negatief voor mensen die in deeltijd zijn gaan werken, terwijl zij anders nog voltijd door hadden gewerkt.

Gevolgen voor burgers

Enerzijds krijgen AOW-gerechtigden meer keuzevrijheid, zodat hun pensionering beter aansluit bij hun voorkeuren. Een derde van de 60- tot 66-jarigen geeft aan geïnteresseerd te zijn in deeltijdpensioen. Anderzijds wordt het stelsel complexer voor AOW-gerechtigden. Zij moeten bepalen of ze gebruik willen maken van deze optie en inschatten wat daarvan de gevolgen zijn op andere inkomensvoorzieningen.

Overige gevolgen

Voor zover deze maatregel ertoe leidt dat mensen langer doorwerken, kan dat zorgen voor een groter sociaal netwerk en positieve gezondheidseffecten.

Juridische haalbaarheid

Deze maatregel vergt wetswijziging. Dat duurt gemiddeld twee jaar.
Omdat mensen recht krijgen op een uitkering onder sociaal minimum, en daarmee geacht worden zelf deels te voorzien in hun eigen levensonderhoud met inkomen uit arbeid, kan dat een reden zijn om hen onder de werknemersverzekeringen te brengen. Dit vergt verder uitzoekwerk.

Uitvoerbaarheid

Het stelsel wordt complexer voor de uitvoering.
Naast het reguliere aanvraagproces circa 5 maanden voor het bereiken van de AOW-leeftijd komt er een extra aanvraagproces dat ziet op de deeltijd-AOW ongeveer anderhalf jaar voorafgaand aan het bereiken van de AOW-leeftijd. Niet bekend is hoeveel mensen gebruik willen naken van de mogelijkheid om de AOW deels eerder te ontvangen. Onduidelijk is of er aanvullende voorwaarden zijn verbonden aan deze mogelijkheid.

Indien de maatregel ook betekent dat de premieheffing AOW wijzigt, dan vergt de maatregel voor de Belastingdienst (en werkgevers en softwareleveranciers) een ingrijpende aanpassing in de systemen om de premieheffing aan te laten sluiten.

Doelmatigheid en doeltreffendheid

- Doeltreffendheid: de keuzevrijheid van ouderen neemt toe. Het is onduidelijk of hun arbeidsaanbod ook toeneemt.
- Doelmatigheid: de maatregel is zeer beperkt doelmatig. De keuzevrijheid neemt vooral toe voor ouderen die niet in deeltijd met pensioen kunnen via hun eigen pensioenfonds. Het effect op het arbeidsaanbod is onduidelijk. Terwijl de uitvoeringslasten toenemen en de begrijpelijkheid van het systeem voor burgers afneemt.

Overig

Het effect van deze maatregel is naar verwachting groter als er een vorm van een arbeidstoets plaatsvindt. Daarom is het relevant om te verkennen wat de juridische haalbaarheid en algemene wenselijkheid, is van een arbeidstoets die bijvoorbeeld toetst op civielrechtelijke afspraken (tussen werkgever en werknemer) over het combineren van deeltijdwerk en deeltijd-AOW.

16. Verhogen AOW-leeftijd

Omschrijving maatregel

Met deze maatregel wordt de AOW-leeftijd (sneller) verhoogd. Er zijn twee varianten uitgewerkt:

A. Eenmalig verhogen van de AOW-leeftijd met een jaar bovenop de huidige tweederde-koppeling aan de levensverwachting;
B. AOW-leeftijd koppelen aan de levensverwachting van twee-op-drie naar één-op-één.

Variant B kan op twee manieren vormgegeven worden:

1. Het ijkjaar van de koppeling met de levensverwachting blijft gelijk aan 2025. Hierdoor ontstaat een inhaalslag bij invoering, waarbij de AOW-leeftijd in 2034 tot dezelfde hoogte stijgt als wanneer deze vanaf 2025 al 1-op-1-gekoppeld was.
2. Het ijkjaar van de koppeling met de levensverwachting wordt aangepast naar 2033. Hierdoor stijgt de AOW-leeftijd vanaf de invoeringsdatum (2034) 1-op-1 mee met de stijging van de levensverwachting vanaf 2033.

In het pensioenakkoord van 2019 is overeengekomen dat de koppeling van de AOW aan de levensverwachting wordt versoepeld van een een-op-een-koppeling tot een twee-derde-koppeling.

Het verhogen van de AOW-leeftijd is in het nadeel van mensen met zware beroepen en mensen die korter leven. Zij zullen doorgaans meer moeite hebben om gezond de AOW-leeftijd te halen en zullen minder lang AOW genieten.

Doel maatregel

Besparing op de AOW-uitgaven.

Randvoorwaarden

Geen.

Invoeringsdatum

Uitgangspunt is dat een wetstraject gemiddeld 2 jaar bedraagt (voorbereiding, afstemming en parlementaire behandeling). De AOW-leeftijd wordt jaarlijks vastgesteld voor over 5 jaar. Met afronding van het wetstraject voor december 2028 kan de maatregel dus per 2034 ingevoerd worden. Maatregel vergt wel dat in 2028 wordt afgezien van het gebruik om jaarlijks in november de AOW-leeftijd voor vijf jaar later vast te stellen.

Op dit moment wordt de AOW-gerechtigde leeftijd in stappen van drie maanden verhoogd. Indien alleen de koppeling van de wettelijke formule wordt gewijzigd (variant B1), of de koppeling en het ijkjaar (variant B2), blijft de verhoging in stappen van drie maanden in de huidige systematiek behouden.

Gevolgen voor de begroting

In de ramingen van beide varianten is uitgegaan van een ingangsdatum per 1 januari 2034 zonder overgangsrecht. Bij beide varianten is er sprake van een inverdieneffect in de sociale zekerheid (ondere andere bij de WIA). Deze is 40,5% op basis van een weglekanalyse. Daarnaast is er ook een besparing op de AIO meegenomen.

De verhoging van de AOW-leeftijd heeft meer premie-inkomsten tot gevolg. Deze inkomsten nemen toe, omdat men later recht heeft op de AOW en daardoor langer door zal werken. De premie-inkomsten zijn niet meegenomen in de ramingen voor de gevolgen voor de begroting, vanwege de scheiding van inkomsten en uitgaven. Vanwege de feitelijke gevolgen voor de Rijksbegroting wordt de premie-opbrengst wel vermeld in de toelichting.

Variant A

In miljoenen euro's +=saldoverbetering	2027	2028	2029	2030	2031	2032	STRUC	IN
Uitgaven AOW en AIO	0	0	0	0	0	0	4.070	2034
Uitvoeringskosten	0	-2	0	0	0	0	9,5	2034
Inverdieneffect sociale zekerheid	0	0	0	0	0	0	-1.632	2034
Totaal	**0**	**-2**	**0**	**0**	**0**	**0**	**2.488**	**2034**

Deze maatregel wordt ingevoerd en is structureel in 2034. De maatregel leidt per saldo tot een structurele ombuiging van € 2,5 miljard. In 2034 is de premie-opbrengst gelijk aan + € 1,2 miljard.

Variant B2

In miljoenen euro's +=saldoverbetering	2027	2028	2029	2030	2031	2032	STRUC	IN
Uitgaven AOW en AIO	0	0	0	0	0	0	3.711	2060
Uitvoeringskosten	0	-2	0	0	0	0	13	2060
Inverdieneffect sociale zekerheid	0	0	0	0	0	0	-1.485	2060
Totaal	**0**	**-2**	**0**	**0**	**0**	**0**	**2.239**	**2060**

Door de (her)invoering van de een-op-een-koppeling per 1 januari 2034 stijgt de AOW-leeftijd weer volledig mee met de levensverwachting. De geschatte AOW-leeftijd in 2060 komt daarmee uit op 70 jaar en 3 maanden (1 jaar hoger dan in het basispad). Hierdoor dalen de AOW-uitgaven, maar nemen de uitgaven aan overige socialezekerheidsregelingen (waar men recht op heeft tot de AOW-leeftijd) toe. Per saldo treedt een besparing op. In 2060 leidt de maatregel per saldo tot een structurele ombuiging van € 2,2 miljard. In 2060 is de premie-opbrengst gelijk aan + € 1,1 miljard. Structureel is de opbrengst van variant B1 en B2 gelijk. Vanwege het inhaaleffect levert variant B1 na invoering eerder een leeftijdsverhoging op wat tot een ander ritme van het budgettaire effect leidt (niet weergegeven in deze tabel).

Uitvoeringskosten

Verhoging van de AOW-leeftijd is eenvoudig te realiseren. Eventuele overgangsmaatregelen kunnen tot extra belasting van de uitvoering leiden. Ook zijn er mogelijk kosten als gevolg van bezwaar/beroep. Door een verhoging van de AOW-leeftijd is er afhankelijk van het ingroeipad tijdelijk geen of minder instroom in de AOW. Door het afnemend volume van het aantal AOW-gerechtigden nemen de structurele uitvoeringskosten af (zie hierboven).

Gevolgen voor de arbeidsmarkt

Door een extra verhoging van de AOW-gerechtigde leeftijd nemen werkenden langer deel aan het arbeidsproces. Dit vergroot het arbeidsaanbod. In 2020 raamde het CPB dat de werkgelegenheid met 0,9 procent toeneemt voor variant B (CPB Kansrijk arbeidsmarktbeleid 2020).

Gevolgen woningmarkt en mantelzorg

Geen significante effecten.

Inkomenseffecten

Variant A: Inkomenseffecten kunnen zowel positief als negatief uitvallen, afhankelijk van het specifieke inkomen dat personen hebben in het extra jaar voor het bereiken van de AOW-leeftijd.

Variant B: Een sneller stijgende AOW-leeftijd leidt er op lange termijn toe dat mensen langer moeten wachten totdat zij AOW krijgen. Dat betekent dat mensen enerzijds langer doorwerken en het inkomen uit werk de belangrijkste inkomensbron zal zijn. Anderzijds zullen er groepen zijn die hierdoor langer in andere uitkeringen blijven, zoals de WIA of de bijstand. Met de start van AOW-uitkering verandert de inkomenspositie van mensen vaak significant.

Gevolgen voor burgers

Een verhoging van de AOW-gerechtigde leeftijd raakt lagere inkomens en zware beroepen relatief hard. Mensen met lagere inkomens hebben minder middelen om eerder te stoppen met werken en voor mensen met zware beroepen is langer doorwerken niet altijd mogelijk. Een hogere feitelijke pensioenleeftijd zorgt tegelijkertijd voor een langere pensioenopbouw in de tweede pijler. Mensen werken langer door waardoor ze langer pensioen opbouwen dat ze over minder jaren hoeven uit te spreiden.

Bij het (eenmalig) sneller verhogen van de AOW-pensioenleeftijd kunnen zich meer grensoverschrijdende situaties voordoen met een hiaat in het (uitkerings)inkomen door de verschillende pensioenleeftijden in de lidstaten van de EU, EER en Zwitserland. Bijvoorbeeld door het eerder eindigen van het dienstverband of van andere buitenlandse uitkeringen ten opzichte van de ingangsdatum AOW.

Overige gevolgen

Geen.

Juridische haalbaarheid

Een verhoging van de AOW-leeftijd in een bepaald jaar die hoger is dan de stijging volgens maximaal de een-op een-koppeling zorgt voor mogelijke inkomenshiaten (bijv. aanvullende WIA-verzekering, BAZ etc.). Om te voorkomen dat mensen daardoor in de knel komen, kan mogelijk gedacht worden aan regeling als die destijds bij de verhoging van de AOW-leeftijd tijdelijk heeft gegolden (Tijdelijke regeling overbruggingsuitkering AOW).

In enkele uitspraken van 18 juli 2016 (zie onder meer ECLI:NL:CVRB:2016:2502 en ECLI:NL:CVRB:2016:2613) heeft de Centrale Raad van Beroep (CRvB) overwogen dat met de invoering van artikel 7a (koppeling) van de AOW en de daarmee gepaard gaande verschuiving van de aanvangs- en pensioengerechtigde leeftijd sprake is van inmenging in het eigendomsrecht van een betrokkene als bedoeld in artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM. De Raad heeft deze inmenging in het eigendomsrecht in het algemeen proportioneel geacht en geoordeeld dat die in het algemeen niet leidt tot een schending van artikel 1 van het Eerste Protocol. Overwogen is voorts dat de toepassing van artikel 7a van de AOW in concrete gevallen tot een onevenredig zware last als bedoeld in de rechtspraak van het EHRM zou kunnen leiden en daardoor tot een schending van artikel 1 van het Eerste Protocol. Of sprake is van een onevenredig zware last moet van geval tot geval op basis van deugdelijk individueel feitenonderzoek worden beoordeeld. In dezelfde uitspraak heeft de CRvB geoordeeld dat er geen sprake is van een verboden onderscheid naar leeftijd aangezien er een objectieve rechtvaardiging is gegeven bij de Wet verhoging AOW- en pensioenrichtleeftijd.

De internationale normverdragen gaan uit van 65 jaar als pensioenleeftijd. Bij een hogere pensioenleeftijd moet een eerdere pensioendatum gelden voor zware/ongezonde beroepen zoals het Comité van Deskundigen van de IAO eerder al heeft opgemerkt. Bij een snellere verhoging dan de huidige verhoging geldt dit des te meer.

IAO-verdrag 128 schrijft daarnaast voor dat een hogere pensioenleeftijd gerechtvaardigd moet worden op grond van statistieken over demografische, economische en sociale omstandigheden. Daarbij lijkt dit Comité bij deze beoordeling in de praktijk het getalsmatige criterium uit artikel 26 Europese Code inzake Sociale Zekerheid te hanteren. Dat schrijft voor dat getalsmatig wordt onderbouwd dat het aantal inwoners dat de hogere AOW-leeftijd heeft bereikt niet minder bedraagt dan 10 procent van het totale aantal inwoners dat die hogere AOW-leeftijd nog niet heeft bereikt maar wel ouder is dan 15 jaar.

Uitvoerbaarheid

Een leeftijdsverhoging is uitvoerbaar. Indien er geen overgangsregelingen worden vormgegeven, is dit zelfs eenvoudig uitvoerbaar. De SVB hanteert een termijn van circa 5 maanden voorafgaand aan de AOW-leeftijd om de aanvraag te bevorderen. Aanpassing van de AOW-leeftijd vergt beperkte aanpassingen aan systemen en communicatie uitingen. Er is mogelijk sprake van een toename in het aantal bezwaar/beroepszaken. Een verhoging leidt tijdelijk tot geen of minder instroom in de AOW. Door het afnemende aantal AOW-gerechtigden nemen de structurele uitvoeringskosten af.

Voor de Belastingdienst vergt het aanpassen van de AOW-leeftijd een beperkte aanpassing in de systemen, rekenregels en tabellen en communicatie.

Doelmatigheid en doeltreffendheid

De doelstellingen armoedebestrijding en *consumption smoothing* worden onverminderd behaald. Tegelijkertijd is de maatregel wel in het nadeel van mensen met zware beroepen of mensen die korter leven. De maatregel verbetert de overheidsfinanciën.

Overig

Verplichtstellingsbesluiten voor verplicht gestelde bedrijfstakken en beroepspensioenregelingen moeten mogelijk worden herzien wanneer de AOW-leeftijd wordt verhoogd. Sociale partners moeten dus een verzoek tot wijziging indienen, wat maakt dat de directie CAO van het ministerie SZW deze verzoeken moet beoordelen en daar dus meer capaciteit aan kwijt is.

Bij de eerste verhoging van de AOW-leeftijd in 2013 is gelijktijdig de Overbruggingsuitkering (OBR) ingevoerd voor groepen van wie de eindleeftijd van private uitkeringen, zoals een VUT-regeling, private AOV of private nabestaandenuitkering, vaststond op 65 jaar. Er kunnen opnieuw gevallen zijn voor wie de sneller stijgende AOW-leeftijd inkomenshiaten veroorzaakt door een vaste eindleeftijd van bepaalde private uitkeringen (vandaar een aankondigingstermijn van vijf jaar). Waarschijnlijk zal dit niet van eenzelfde aard en omvang zijn, omdat de geleidelijke stijging van de AOW-leeftijd al bijna dertien jaar bekend is.

17. Invoeren volledige AOW na 50 jaar werken

Omschrijving maatregel
Momenteel is het niet mogelijk om een volledige AOW te krijgen vóór de AOW-leeftijd. Deze leeftijd staat vast ongeacht het aantal gewerkte jaren. Deze maatregel introduceert het 50-dienstjarencriterium in de AOW: iemand die minimaal vijftig jaar heeft gewerkt (waarin men niet noodzakelijk verzekerd was voor de AOW), kan vervroegd een volledige AOW-uitkering (100%) ontvangen. Deze maatregel laat de huidige verzekeringseis voor een volledige AOW ongemoeid. Er ontstaat daarmee een tweede criterium voor het recht op een volledige AOW.
Doel maatregel
Voor degenen die op jonge leeftijd (voor de aanvangsleeftijd van de AOW-verzekering) zijn gaan werken en dus een lang arbeidsverleden hebben, maar nog niet de AOW-leeftijd hebben bereikt, wordt het mogelijk om na vijftig dienstjaren een volledige AOW-uitkering te ontvangen.
Randvoorwaarden
Voor de toepassing van de arbeidsverledeneis is een nauwkeurige en eenduidige definitie nodig van wat het arbeidsverleden is. Daarin zijn vele keuzes te maken. Daarnaast is een ondubbelzinnige registratie noodzakelijk.
Invoeringsdatum
Vanwege het ontbreken van een ondubbelzinnige registratie van het arbeidsverleden, is het niet mogelijk om het feitelijke arbeidsverleden met terugwerkende kracht mee te tellen. Een compleet nieuw stelsel kan pas na een lange overgangsperiode worden geïmplementeerd. Daarnaast zal er lange tijd sprake zijn van verschillende stelsels voor groepen die naast elkaar uitgevoerd moeten worden. Een reële invoeringsdatum is op dit moment niet te bepalen.
Gevolgen voor de begroting
Vanwege het ontbreken van de registratie van arbeidsverleden is er geen betrouwbare raming te maken.
Uitvoeringskosten
De AOW kent een gestructureerd aanvraagproces rondom de AOW-leeftijd. Dit wordt losgelaten indien aanvragen op grond van de arbeidsverledeneis kunnen worden gedaan. Naar verwachting gaat het om een beperkte groep gerechtigden, het ligt niet voor de hand om dit te automatiseren, maar het initiatief aan burgers te laten als ze hier gebruik van willen maken. Aanpassing van het systeem, evenals de gegevensuitwisseling arbeidsverleden met UWV dient te worden gerealiseerd. Een inschatting van de kosten is nu niet mogelijk.
Gevolgen voor de arbeidsmarkt
De maatregel heeft waarschijnlijk een negatief effect op het arbeidsaanbod omdat mensen die vijftig jaar hebben gewerkt dan eerder stoppen met werken dan als zij moeten doorwerken tot de reguliere AOW-leeftijd.
Gevolgen woningmarkt en mantelzorg
Geen significante effecten.
Inkomenseffecten
Deze maatregel zorgt ervoor dat personen die 50 jaar gewerkt hebben voordat de AOW-leeftijd is bereikt, eerder met een AOW-uitkering kunnen stoppen met werken. Enerzijds zorgt dit voor meer gelijkheid, over de levensloop bezien. Wanneer je op jongere leeftijd begint met werken, bereik je ook eerder de pensioenleeftijd. Anderzijds kan dit ook de ongelijkheid tussen personen vergroten, namelijk tussen personen met een hoge en lage verdiencapaciteit, tussen personen met een arbeidsbeperking en personen zonder arbeidsbeperking en tussen mannen en vrouwen omdat mannen gedurende de levensloop vooralsnog meer betaalde arbeid verrichten dan vrouwen. Dit laatste hangt mede af van hoe de regeling wordt ingevuld: veel EU-lidstaten kennen bepaalde perioden van niet-werken dezelfde status toe als een periode van werken, bijvoorbeeld kinderopvangtijdvakken, bijvoorbeeld Duitsland en Oostenrijk. EU-verordening 883/2004 kent speciale regels voor grensoverschrijdende situaties die bepalen welke lidstaat die tijdvakken mee moet nemen.
Gevolgen voor burgers
Er is in deze variant niet langer sprake van een uniforme aanvangsleeftijd en AOW-leeftijd. Voor burgers is het een verwarrende systematiek, omdat zowel ingezetenschap telt (voor de hoogte van de uitkering) als gewerkte jaren voor het toekennen van een volledige uitkering. De regeling wordt daarmee complex omdat het moeilijk te doorgronden is hoe de twee criteria voor het recht op volledige AOW zich tot elkaar verhouden.
Overige gevolgen
Geen.

Juridische haalbaarheid
Deze maatregel vergt wetswijziging. Dat duurt gemiddeld 2 jaar, exclusief implementatietermijn. De maatregel is juridisch moeilijk te beoordelen, omdat in de uitvoering en vormgeving nog vele keuzes moeten worden gemaakt. In deze variant is in ieder geval niet langer sprake van een uniforme AOW-opbouw. Daardoor zal moeten worden nagegaan of deze leidt tot benadeling van een specifieke groep op een specifieke discriminatiegrond, en in hoeverre daarvoor een objectieve rechtvaardiging mogelijk is. Dat valt nu niet te beoordelen. Hetzelfde geldt voor een eventuele inbreuk op eigendomsrecht.
Uitvoerbaarheid
Deze maatregel is vooralsnog onuitvoerbaar vanwege gebrek aan gegevens over het arbeidsverleden van AOW-verzekerden. Het betreft een stelselwijziging, waarvoor een lange overgangsperiode nodig is. Er kan eventueel voor gekozen worden om het nieuwe criterium alleen toe te passen voor nieuwe gevallen, oftewel voor mensen jonger dan de aanvangsleeftijd op de ingangsdatum. Er moet een registratie zijn van de opbouw op basis van arbeidsparticipatie. Die is er al voor mensen in loondienst sinds 1998 voor de WW, maar niet voor bijvoorbeeld zelfstandigen. Daarnaast zou bekeken moeten worden hoe er omgegaan moet worden met mensen met een arbeidsbeperking, zelfstandigen, werkloosheid, arbeidsongeschiktheid, leer-werktrajecten, deeltijdwerk en arbeidsverleden in het buitenland. Een compleet nieuw stelsel kan pas na een lange overgangsperiode worden geïmplementeerd. Daarnaast zal er sprake zijn van verschillende stelsels voor groepen die naast elkaar uitgevoerd moeten worden. Zowel nationaalrechtelijk als in EU-verband is dit uitvoeringstechnisch een zeer bezwaarlijke regeling. De maatregel dient nader uitgewerkt te worden om een oordeel over de uitvoerbaarheid te kunnen geven. Voor de Belastingdienst (en softwareontwikkelaars en werkgevers) vergt de maatregel een ingrijpende aanpassing in de systemen om de premieheffing aan te laten sluiten bij het arbeidsverleden in plaats van de leeftijd zoals nu het geval is.
Doelmatigheid en doeltreffendheid
Een 50-dienstjarenregeling kan voor mensen die vroeg zijn begonnen met werken een uitkomst bieden om eerder met pensioen te gaan (met een volledige AOW). Op dit moment is dat administratief niet uitvoerbaar. En ook als het mogelijk is, vergt dit veel van de uitvoering. De vraag is of het daarmee ooit doelmatig kan zijn.
Overig
Bij de huidige pensioenleeftijd van 67 jaar heeft deze maatregel alleen betekenis voor mensen die voor hun 17e zijn gaan werken. Dit lijkt niet tegemoet te komen aan de problemen die er nu zijn met betrekking tot de ‘zware beroepen’.

18. Verkorten AOW-opbouwperiode naar 40 jaar

Omschrijving maatregel

De AOW-opbouwsystematiek wordt aangepast met als doel een groter aandeel ingezetenen een volledig(er) AOW te kunnen bieden. De maatregel betreft alleen personen die nog niet de AOW-gerechtigde leeftijd hebben bereikt. De aanpassingen gelden niet voor huidige AOW-gerechtigden, hun AOW-opbouw blijft onveranderd. De AOW-leeftijd blijft ongewijzigd. Een opbouwperiode van 40 jaar is gebruikelijk in de meeste Europese landen waar het basispensioen wordt opgebouwd op basis van ingezetenschap.

In dit fiche zijn de volgende varianten uitgewerkt:

A. Basisvariant - Opbouwperiode 40 jaar: De opbouwperiode wordt verkort van 50 naar 40 jaar voorafgaand aan de AOW-ingangsdatum, waardoor het opbouwpercentage wijzigt van 2 procent naar 2,5 procent per jaar. AOW opgebouwd eerder dan 40 jaar vóór de AOW-ingangsdatum komt te vervallen.
B. Variant 40 in 50: Er worden 40 opbouwjaren (opbouwpercentage 2,5 procent) gehanteerd over een opbouwperiode van 50 jaar voorafgaand aan de AOW-leeftijd. Deze variant biedt meer ruimte voor een volledige AOW-opbouw, doordat enkele jaren verblijf in het buitenland niet leiden tot een onvolledige AOW.
C. Variant degressieve opbouw: Het opbouwpercentage per jaar neemt af naarmate meer opbouwjaren zijn bereikt. Concreet wordt als volgt opgebouwd over de 40 opbouwjaren: 4 procent per jaar over de eerste 10 jaar dat iemand AOW opbouwt, 3 procent over de tweede 10 jaar, 2 procent over de derde 10 jaar en 1 procent over de vierde 10 jaar, oplopend tot 100 procent na 40 opbouwjaren. Het missen van enkele opbouwjaren leidt zodoende tot een geringere AOW-korting.

Doel maatregel

De maatregel draagt bij aan het verlagen van armoede doordat meer ouderen een hogere AOW-opbouw zullen hebben. Hierdoor ontvangen zij een hogere AOW-uitkering en neemt het beroep op de AIO af.

Randvoorwaarden

Voor personen die een periode in het buitenland hebben gewoond en niet de AOW-verzekering hebben voortgezet kan de basisvariant leiden tot een lagere AOW-opbouw dan voorzien over een opbouwperiode van 50 jaar. Voor deze gevallen is gericht overgangsrecht nodig. De invulling hiervan moet nader worden uitgewerkt.

Invoeringsdatum

Het aanpassen van de AOW-opbouwsystematiek vereist een wetswijziging, wat doorgaans twee jaar duurt. Daarnaast vereist variant A als enige een overgangstermijn van vijf jaar voor mensen voor wie deze maatregel leidt tot een lagere AOW-opbouw dan volgens de huidige systematiek. Dit betekent dat wanneer het wetstraject in 2027 wordt gestart, de maatregel op zijn vroegst in 2034 in kan gaan.

Gevolgen voor de begroting

Voor alle varianten nemen de AOW-uitgaven toe en de AIO-uitgaven af. Het verkorten van de AOW-opbouwperiode is een omvangrijke en complexe opgave. De uitvoeringskosten die hiermee zijn gemoeid zijn niet opgenomen in onderstaande tabellen.

Variant A Verkorten opbouwperiode naar 40 jaar

In miljoenen euro's +=saldoverbetering	2027	2028	2029	2030	2031	STRUC	IN
AOW-uitgaven	0	0	0	0	0	-217	2060
AIO-uitgaven	0	0	0	0	0	10	2060
Uitvoeringskosten	0	-2	0	0	0	1	2060
Totaal	**0**	**-2**	**0**	**0**	**0**	**-206**	**2060**

Het verkorten van de opbouwperiode naar 40 jaar leidt tot een stijging van de AOW-uitgaven met € 217 miljoen en een daling van de AIO-uitgaven met € 10 miljoen in 2060.

Variant B 40 opbouwjaren in tijdvak van 50 jaar

In miljoenen euro's +=saldoverbetering	2027	2028	2029	2030	2031	STRUC	IN
AOW-uitgaven	0	0	0	0	0	-1.944	2060
AIO-uitgaven	0	0	0	0	0	149	2060
Uitvoeringskosten	0	-2	0	0	0	23	2060
Totaal	**0**	**-2**	**0**	**0**	**0**	**-1.772**	**2060**

De variant "40 uit 50" leidt tot een stijging van de AOW-uitgaven met ongeveer € 1,9 miljard en een daling van de AIO-uitgaven met ongeveer € 150 miljoen in 2060.

Variant C Opbouwperiode 40 jaar met degressieve opbouw

In miljoenen euro's +=saldoverbetering	2027	2028	2029	2030	2031	STRUC	IN
AOW-uitgaven	0	0	0	0	0	-4.869	2060
AIO-uitgaven	0	0	0	0	0	453	2060
Uitvoeringskosten	0	-2	0	0	0	58	2060
Totaal	**0**	**-2**	**0**	**0**	**0**	**-4.358**	**2060**

De variant met degressieve opbouw leidt tot een stijging van de AOW-uitgaven met ongeveer € 4,9 miljard en een daling van de AIO-uitgaven met ongeveer € 450 miljoen in 2060.

Uitvoeringskosten

Eenmalig
In alle gevallen zijn er beperkte eenmalige kosten voor het aanpassen van het systeem dat de verzekeringspercentages berekent (maximaal € 2 miljoen).

Structureel
De afname van het aantal AIO-gerechtigden leidt tot een structurele besparing op de kosten van de uitvoering. Deze zijn onderdeel van de raming.

Gevolgen voor de arbeidsmarkt

Geen significante effecten.

Gevolgen woningmarkt en mantelzorg

Geen significante effecten.

Inkomenseffecten

Variant A verhoogt de AOW-opbouw – en dus de AOW-uitkering – het minst, en heeft als enige variant een negatief inkomenseffect voor sommige ouderen. Dit betreft voornamelijk personen die een aantal jaren in het buitenland verblijven binnen de 40 jaar vóór de AOW-leeftijd. Variant B en C kennen geen negatieve inkomenseffecten. Variant C zorgt voor de grootste positieve inkomenseffecten en afname van AIO-gebruik. Waar het missen van 5 opbouwjaren in de huidige situatie leidt tot een korting van 5 × 2 procent = 10 procent, bedraagt dit in de basisvariant 5 × 2,5 procent = 12,5 procent. Variant B (40-in-50-variant) ondervangt dit nadeel doordat enkele jaren verblijf in het buitenland niet langer leiden tot een lagere AOW-opbouw. In variant C is de AOW-opbouw het hoogst, doordat het opbouwpercentage in de laatste opbouwjaren lager ligt, leidt het missen van 5 opbouwjaren tot een afname van slechts 5 procentpunt AOW-opbouw.

Gevolgen voor burgers

Variant A en B leiden vergeleken met het huidig beleid voor de burger niet tot een toename van de complexiteit bij het berekenen van de AOW-opbouw. De degressieve variant maakt het stelsel wel complexer doordat deze vier opbouwpercentages kent. Voor AOW-verzekerden wordt het lastiger om de gevolgen van een verblijf in het buitenland voor hun AOW-opbouw in te schatten.

Overige gevolgen

Geen.

Juridische haalbaarheid

Alle varianten vergen wetswijziging. Dat duurt gemiddeld 2 jaar, exclusief implementatietermijn. Voor variant 1 geldt dat afhankelijk van verblijf in het buitenland deze maatregel voor bepaalde verzekerden kan leiden tot een lagere AOW-opbouw, omdat het missen van opbouwjaren harder doortelt dan nu. Voor mensen die in de opbouwfase zitten en voor wie deze maatregel leidt tot een lagere opbouw is dit een inbreuk op het eigendomsrecht van artikel 1 Eerste Protocol bij het

EVRM. Inbreuk op het eigendomsrecht is mogelijk als kan worden onderbouwd dat de inmenging een gerechtvaardigd algemeen belang dient en proportioneel is (fair balance). Hierbij helpt het wanneer er een voorziening wordt getroffen die het nadeel beperkt.

Uitvoerbaarheid

In alle gevallen is er eenmalig beperkte capaciteit nodig voor het aanpassen van het systeem dat de verzekeringspercentages berekent.

Variant A: Afhankelijk van de niet-verzekerde periode leidt deze variant voor sommige verzekerden tot een korting op de AOW. Hoewel het juridisch mogelijk is om reeds opgebouwde verzekerde jaren te ontnemen, kan dit leiden tot een aanzienlijk aantal bezwaar- en beroepszaken. Hiermee is geen rekening gehouden in de raming.

Variant B: Bij deze variant komen voor iedereen maximaal 10 onverzekerde jaren te vervallen, waardoor niemand erop achteruitgaat. Bezwaar- en beroepszaken worden dan ook niet verwacht. Indien bestaande uitkeringen worden aangepast, dient aan betrokkenen een nieuwe beschikking te worden afgegeven. De variant leidt tot een grotere afname van het beroep op de AIO dan variant A.

Variant C: Deze variant leidt voor iedereen met een korting wegens niet-verzekerde jaren tot een lagere korting en daarmee tot een hogere AOW. Bezwaar- en beroepszaken worden niet verwacht. Indien bestaande uitkeringen worden aangepast, dient aan betrokkenen een nieuwe beschikking te worden afgegeven. De variant leidt vermoedelijk tot de grootste afname van het beroep op de AIO.

Voor de Belastingdienst vergt de maatregel een aanpassing in de systemen. Variant A vergt geringe aanpassingen. Varianten B en C vergen een zeer grote structuuraanpassing voor de Belastingdienst om de premieheffing hierbij aan te laten sluiten. Deze varianten zijn mogelijk niet uitvoerbaar.

Doelmatigheid en doeltreffendheid

Voor alle varianten geldt dat de AIO voor lagere inkomens een doelmatigere manier biedt om armoede te voorkomen.

Overig

In dit fiche is niet meegenomen in hoeverre personen tijdens verblijf in het buitenland daar (staats)pensioen hebben kunnen opbouwen.

19. Baseren opbouw AOW-recht op arbeidsverleden

Omschrijving maatregel

Momenteel wordt het AOW-recht vastgesteld op basis van het ingezetenencriterium, maar kan via het arbeidsverleden (premiebetaling) ook recht worden opgebouwd. Deze maatregel koppelt de opbouw van AOW-rechten enkel aan het aantal gewerkte jaren/participatie. De maatregel is vooralsnog onuitvoerbaar.

De vormgeving kan op veel manieren. Voor dit fiche is gekozen voor een systeem waarin men voor ieder gewerkt jaar een AOW-recht krijgt van 1/50 (2 procent). Aan werken wordt gelijkgesteld het ontvangen van een ZW-, WW, of WIA-uitkering of een vergelijkbare uitkering uit een private verzekering (zelfstandigen).

Doel maatregel

De maatregel is gericht op het bevorderen van de arbeidsparticipatie en het verbeteren van de overheidsfinanciën.

Randvoorwaarden

Voor de toepassing van de arbeidsverledeneis is een nauwkeurige en eenduidige definitie nodig van wat het arbeidsverleden is en een ondubbelzinnige registratie. Deze ontbreken momenteel. Er is wel een registratie van het arbeidsverleden voor de WW, maar deze bestaat pas sinds 1998 en alleen voor werknemers en niet voor zelfstandigen. Dit vergt nadere uitwerking.

Een overweging uit oogpunt van uitvoerbaarheid is om de fictie van arbeidsverleden aan te nemen voor de periode vóór 1998 en/of de opbouwperiode te verkorten van 50 naar 40 jaar (dus een opbouw van 2,5 in plaats van 2 procent per jaar; zie fiche 18). Een andere overweging is om de arbeidseis alleen voor de jaren na de invoering als verzekeringsgrond te hanteren. Dus bijvoorbeeld tot 2030 verzekering op grond van wonen of werken en vanaf 2030 uitsluitend op grond van de arbeidseis.

Invoeringsdatum

Vanwege het ontbreken van een ondubbelzinnige registratie van het arbeidsverleden, is het niet mogelijk om het feitelijke arbeidsverleden met terugwerkende kracht mee te tellen. Een compleet nieuw stelsel kan pas na een lange overgangsperiode worden geïmplementeerd. Daarnaast zal er lange tijd sprake zijn van verschillende stelsels voor groepen die naast elkaar uitgevoerd moeten worden. Een reële invoeringsdatum is daarom op dit moment niet te bepalen.

Gevolgen voor de begroting

Vanwege het ontbreken van de registratie van arbeidsverleden is er geen betrouwbare raming te maken.

Uitvoeringskosten

De maatregel dient nader uitgewerkt te worden om een oordeel over de uitvoerbaarheid te kunnen geven. Inschatting van de kosten is nu niet mogelijk

Gevolgen voor de arbeidsmarkt

Invoering van een arbeidsafhankelijke AOW-uitkering zou een prikkel met zich mee kunnen brengen tot arbeidsparticipatie en het verwerven van inkomen tijdens de loopbaan en leidt dus, als mensen vooruitkijkend zijn, tot extra arbeidsaanbod en daarmee op lange termijn tot een hogere werkgelegenheid en extra belastingopbrengsten. Door de maatregel zullen vooral niet-werkende partners worden aangemoedigd de arbeidsmarkt te betreden, omdat ze alleen op die manier AOW-rechten opbouwen.

Gevolgen woningmarkt en mantelzorg

Geen significante effecten.

Inkomenseffecten

Een dergelijke regeling leidt tot een vergroting van de inkomensongelijkheid omdat personen met een hogere arbeidsparticipatie of inkomen meer pensioen opbouwen dan personen waarbij dit laag is. Dit betreft de ongelijkheid tussen personen met een hoge en lage verdiencapaciteit, tussen personen met en zonder een migratieachtergrond, tussen personen met een arbeidsbeperking en personen zonder arbeidsbeperking en tussen mannen en vrouwen doordat mannen gedurende de levensloop gemiddeld meer betaalde arbeid verrichten dan vrouwen. Dit laatste hangt mede af van hoe de regeling wordt ingevuld: veel EU-lidstaten kennen bepaalde perioden van niet-werken dezelfde status toe als een periode van werken, bijvoorbeeld kinderopvangtijdvakken in Duitsland en Oostenrijk. EU-verordening 883/2004 kent ook speciale regels om in grensoverschrijdende situaties te bepalen welke lidstaat die tijdvakken mee moet nemen.

Ook neemt de onzekerheid over het toekomstig pensioeninkomen toe. Immers, het pensioen hangt af van het onzekere carrièrepad. De armoede neemt bij implementatie van een arbeidsafhankelijke AOW-uitkering niet per definitie toe. AOW-gerechtigden met onvoldoende inkomen of vermogen kunnen een beroep doen op de AIO.

Gevolgen voor burgers

De maatregel betekent een lange overgangsperiode waarin de opbouw van AOW-rechten voor personen die een deel van hun loopbaan achter de rug hebben, wordt bepaald door twee regimes. Dit komt de begrijpelijkheid van de AOW niet ten goede. Burgers hebben opleidings- en arbeidsaanbodbeslissingen gemaakt in de veronderstelling dat dit geen consequenties zou hebben voor hun AOW-uitkering. Ook hebben mensen hun besparingen hierop afgestemd. Deze keuzes waren mogelijk anders geweest als men eerder wist van de maatregel.

Overige gevolgen

Door de AOW-opbouw te koppelen aan het arbeidsverleden, verandert de AOW van een volksverzekering in een werknemers/zelfstandigenverzekering.

Juridische haalbaarheid

De maatregel vergt wetswijziging. Dat duurt gemiddeld 2 jaar, exclusief implementatietermijn.

De maatregel lijkt mogelijk een indirect onderscheid op grond van geslacht te maken. Hiervoor is een objectieve rechtvaardiging nodig. Afhankelijk van vormgeving kan ook sprake zijn van een onderscheid op andere gronden, maar dat kan pas worden beoordeeld aan de hand van nadere uitwerking.

De maatregel lijkt mensen die niet of onvoldoende in staat zijn om te werken te benadelen, omdat zij niet langer AOW zullen kunnen opbouwen en zal leiden tot een lager inkomen na bereiken van de AOW-gerechtigde leeftijd. Diverse internationale normverdragen bevatten minimumnormen voor onder andere ouderdomspensioenen. Bekeken moet worden welke eisen gelden wanneer de verzekerde populatie niet langer alle ingezetenen betreft, maar wordt gewijzigd in bepaalde groepen werkenden.

Er kan voor gekozen worden om dit systeem alleen in te laten gaan voor nieuwe gevallen, dus voor mensen jonger dan de aanvangsleeftijd. Dan is een inbreuk op eigendomsrecht waarschijnlijk niet aan de orde. Wordt ervoor gekozen om voor de opbouwjaren tot bijvoorbeeld 2030 het criterium van wonen en werken toe te passen en vanaf 2031 alleen de arbeidseis, dan zou wel sprake kunnen zijn van een inbreuk op eigendomsrecht.

Uitvoerbaarheid

De maatregel is vooralsnog onuitvoerbaar vanwege gebrek aan gegevens over iemands arbeidsverleden.

Als er voor gekozen wordt om dit systeem alleen in te laten gaan voor nieuwe gevallen, oftewel voor mensen jonger dan de aanvangsleeftijd op de ingangsdatum of om de opbouwjaren tot bijvoorbeeld 2030 verzekering op grond van wonen en werken toe te passen en vanaf 2031 verzekering op grond van voldoen aan de arbeidseis, zal er sprake zijn van een lange overgangsperiode en dus voor twee naast elkaar bestaande stelsels wat voor de uitvoering extra complexiteit met zich mee zou brengen. Het heeft de voorkeur om met opeenvolgende stelsels te werken (in plaats van twee parallelle stelsels) Ook kan een extra AIO-instroom worden verwacht voor personen die nu alleen op basis van "wonen" verzekerd zijn.

Als iemand een verzekeringsverleden in verschillende EU-lidstaten heeft, moet een uitkering worden toegekend naar rato van het verzekeringsverleden in Nederland ten opzichte van het totale verzekeringsverleden. Dit impliceert dat met uitvoeringorganen in de EU gegevens over het arbeidsverleden moeten worden uitgewisseld. Buiten de EU geldt alleen een exportverplichting op basis van bilaterale sociale zekerheidsverdragen als de regeling wordt vormgegeven in een wet.

Voor de Belastingdienst (en werkgevers en softwareontwikkelaars) vergt de maatregel een ingrijpende aanpassing in de systemen om de premieheffing aan te laten sluiten bij het arbeidsverleden in plaats van de leeftijd zoals nu het geval is.

Doelmatigheid en doeltreffendheid

De maatregel zal mogelijk de arbeidsparticipatie stimuleren en de overheidsfinanciën verbeteren. Het is echter ook een fundamentele wijziging van de AOW, die de verzekeringswaarde van de AOW vermindert, en leidt tot veel uitvoeringsinspanningen en kosten.

Overig

Geen.

20. Invoeren objectief partnerbegrip

Omschrijving maatregel

Momenteel is de hoogte van een AOW-uitkering afhankelijk van de leefvorm die wordt vastgesteld en gecontroleerd door de SVB. Met deze maatregel wordt de uitkeringshoogte vastgesteld op basis van een partnerbegrip met objectieve criteria (zoals de BRP-gegevens). Met deze beleidsoptie wordt het partnerbegrip in de AOW ook grotendeels geharmoniseerd met het partnerbegrip in de toeslagen (Awir).

Het partnerschap wordt dan vastgesteld op basis van de volgende criteria:

- Een huwelijk of geregistreerd partnerschap, of
- Twee meerderjarige personen die op hetzelfde adres ingeschreven staan, en aan een van de onderstaande criteria voldoen:
  - een notarieel samenlevingscontract hebben afgesloten;
  - samen een kind hebben, of een van beiden heeft een kind van de ander erkend;
  - bij een pensioenfonds zijn aangemeld als pensioenpartners;
  - samen eigenaar zijn van een eigen woning en daar samen in wonen.

Doel maatregel

Vereenvoudiging van de AOW voor burgers en uitvoering.

Randvoorwaarden

Geen.

Invoeringsdatum

De maatregel vergt een wetswijziging; dit duurt gemiddeld 2 jaar. Daarnaast is een implementatietermijn noodzakelijk die afhangt van de precieze uitwerking en de uitvoeringstoets.

Gevolgen voor de begroting

De budgettaire effecten zijn inclusief overgangsrecht geraamd, hierdoor valt de intensivering in het eerste jaar hoger uit dan het structurele bedrag. Ook is er inkomensderving bij VWS geraamd omdat gehuwden in een zorginstelling door de maatregel een lagere AOW-uitkering krijgen. Door dit lagere inkomen gaan zij een lagere eigen bijdrage betalen voor de Wlz.

In miljoenen euro's +=saldoverbetering	2027	2028	2029	2030	2031	2032	STRUC	IN
AOW-uitgaven	0	0	-181	-166	-157	-150	-107	2049
Weglek Wlz-bijdrage	0	0	-4	-10	-17	-21	-28	2049
Uitvoeringskosten	0	-7	0	5	5	5	5	2049
Totaal	**0**	**-7**	**-185**	**-171**	**-169**	**-166**	**-130**	**2049**

Uitvoeringskosten

De structurele besparing op de uitvoeringskosten wordt geraamd op minimaal € 5 miljoen per jaar. De precieze besparing is afhankelijk van keuzes die gemaakt worden in de uitwerking van de maatregel. Een objectief partnerbegrip in de AOW vergt een aanzienlijke aanpassing van processen en systemen en gegevensuitwisselingen. Circa 35.000 AOW-gerechtigden krijgen recht op een hogere AOW. En circa 20.000 mensen op een lagere AOW; voor hen gaat overgangsrecht gelden. Deze dossiers dienen te worden beoordeeld voor inwerkingtreding. Een definitieve inschatting van de besparingen en de benodigde implementatietermijn zal in een uitvoeringstoets worden opgenomen.

Gevolgen voor de arbeidsmarkt

Geen significante effecten.

Gevolgen woningmarkt en mantelzorg

De AOW-systematiek heeft een beperkte invloed op de leefvormkeuzes van ouderen (zie paragraaf 3.2 in het IBO-rapport). Volgens de MKBA-studie van Ecorys kan een objectief partnerbegrip in de AOW leiden tot extra maatschappelijke baten op het gebied van samenwonen en mantelzorg. Per jaar kunnen 5.800 tot 10.400 alleenstaande AOW-gerechtigden potentieel gaan samenwonen. Daardoor vallen naar verwachting 1.500 tot 2.600 woningen per jaar vrij. De huidige bouwopgave is 100.000 woningen per jaar. De mantelzorgbaten worden geschat op € 4 tot € 9 miljoen gemiddeld per jaar gedurende een periode van 35 jaar. Dit is het saldo van uitgestelde formele zorg en de extra belasting van mantelzorgers. Dit bedrag is niet te vertalen naar een besparing op de Rijksbegroting.

Inkomenseffecten

Voor 98,6 procent van de AOW-gerechtigden verandert de uitkering niet door het nieuwe partnerbegrip. Voor 1,4 procent verandert de uitkeringshoogte wel.

Voor circa 35.000 AOW-gerechtigden wordt de uitkering verhoogd van 50% naar 70% WML. Dit zijn ongehuwden die samenwonen en in de huidige situatie een gezamenlijke huishouding vormen, maar volgens de objectieve criteria geen partner zijn. Voorbeeld: een AOW-gerechtigde die samenwoont met een volwassen kleinkind of twee vrienden die samenwonen.

Voor circa 20.000 AOW-gerechtigden wordt de hoogte van de uitkering verlaagd van 70% naar 50% WML. Dit zijn gehuwden die duurzaam gescheiden leven (gewild of in een verpleeghuissituatie) en meerpersoonshuishoudens waarbinnen twee personen volgens de objectieve criteria wel partner zijn. Zij hebben volgens de nieuwe objectieve criteria wel een partner. Voor deze groep dient overgangsrecht getroffen te worden.

Overgangsrecht kan voor bestaande gevallen de inkomenseffecten mitigeren, maar voor nieuwe gevallen geldt het nieuwe partnerbegrip. Bij de uitwerking van de maatregel kan gekeken worden naar compenserende maatregelen.

Gevolgen voor burgers

Een objectief partnergrip draagt bij aan inkomenszekerheid en begrijpelijkheid van rechten. Objectieve criteria zijn voor burgers eenduidig kenbaar en maken de uitkeringshoogte van de AOW voorspelbaarder. Burgers krijgen geen vragen meer van de SVB over hun persoonlijke levenssfeer.

De maatregel zou kunnen worden uitgebreid door ook in de AIO hetzelfde partnerbegrip te gaan gebruiken. Als een in Nederland wonende AOW-gerechtigde door een onvolledige AOW-opbouw beneden het sociaal minimum uitkomt, ontstaat recht op AIO. Hetzelfde partnerbegrip hanteren in de AOW en AIO zorgt voor duidelijkheid en voorspelbaarheid richting burgers.

Overige gevolgen

Geen.

Juridische haalbaarheid

Introductie van het objectief partnerbegrip vergt een wetswijziging, namelijk een wijziging van de AOW. Uitgangspunt is dat een wetstraject gemiddeld 2 jaar bedraagt van voorbereiding tot publicatie in het Staatsblad. Voor het tegelijkertijd wijzigen van het partnerbegrip in de AIO bestaan geen juridische bezwaren.

Ondanks de verlaging van de AOW-uitkering blijft deze hoger dan de internationale verdragsnormen. Verlaging van de uitkering van 70% naar 50% WML is een inbreuk in het eigendomsrecht van artikel 1 Eerste Protocol bij het EVRM voor zowel AOW-gerechtigden als mensen in de opbouwfase van de AOW. Uit eerdere jurisprudentie is gebleken dat er beleidsruimte is voor lidstaten om hiervoor een legitiem doel aan te voeren (zoals de voordelen van eenvoud voor burgers bij hanteren objectief partnerbegrip). De inbreuk op het eigendomsrecht kan mogelijk beter worden gerechtvaardigd indien gekozen wordt voor een stapsgewijze invoeringstermijn of ander overgangsrecht. Zeker als mensen de wijzigingen onvoldoende hebben kunnen voorzien en zich hierop niet hebben kunnen voorbereiden, moet passend (proportioneel) overgangsrecht worden getroffen voor de betreffende groepen.

Uitvoerbaarheid

Invoering van een objectief partnerbegrip vergt aanpassing van de uitvoeringspraktijk. De systemen en de gegevensuitwisselingen moeten worden aangepast. De verwachting is dat een objectief partnerbegrip leidt tot een aanzienlijke vereenvoudiging in de uitvoering:

- De primaire beoordeling van aanvragen wordt eenvoudiger omdat de beoordeling ongehuwd samenwonenden die zichzelf niet als partner beschouwen, meerpersoonshuishoudens en situaties van duurzaam gescheiden leven niet langer plaatsvinden. Veel informatie (niet alles) kan uit het BRP gehaald worden;
- De controlewerkzaamheden die zien op leefvormen naar verwachting afnemen; het aantal handhavingsonderzoeken zal afnemen;
- Er worden minder bezwaar en beroepszaken verwacht.

Buiten Nederland kan het objectief partnerbegrip ook worden toegepast. Het wordt eenvoudiger dan nu om informatie bij de klant op te vragen. Hoewel onvergelijkbaar met Nederlandse situatie zijn ook in andere landen gegevens beschikbaar over adres, huwelijk, kinderen en dergelijke. De beschikbaarheid van informatie verschilt per land. De vereenvoudiging en de mogelijke

beschikbaarheid van gegevens zijn een aanzienlijke verbetering ten opzichte van de huidige situatie.

De ouderenkorting en de alleenstaande ouderenkorting worden nu bepaald op het fiscale partnerbegrip. De Belastingdienst gaat ervan uit dat dit niet wijzigt en er derhalve geen gevolgen zijn voor de uitvoering bij de Belastingdienst.

Doelmatigheid en doeltreffendheid

- Doeltreffendheid: Het objectief partnerbegrip bereikt de beoogde effecten. De beoordeling van de uitkeringshoogte wordt eenvoudiger en voorspelbaarder. Voor burgers is duidelijker te voorspellen of men als partner wordt gezien. De drempel om te gaan samenwonen en mantelzorgen wordt voor een deel van de alleenstaanden weggenomen. Bovendien wordt uitvoering voor de SVB eenvoudiger.
- Doelmatigheid: Het objectief partnerbegrip leidt tot een structurele intensivering op de SZW-begroting, maar tot een besparing op de uitvoeringskosten, meer doorstroming op de woningmarkt en mogelijk minder vraag naar formele zorg. De MKBA komt voor het objectief partnerbegrip tot een positief kosten-batensaldo. De maatregel betekent dat de 35.000 mensen die nu al samenwonen en één huishouden vormen met de bijkomende schaalvoordelen, een hogere AOW-uitkering gaan ontvangen. Vanuit dit perspectief is de maatregel minder doelmatig ten opzichte van de huidige situatie.

Overig

In de uitwerking kan er wanneer nodig voor worden gekozen op bepaalde uitzonderingen of formuleringen uit de Awir niet of aangepast over te nemen. Een aandachtspunt daarbij is om de nieuwe definitie zoveel mogelijk aan te laten sluiten bij de partnerdefinitie die in andere wetgeving wordt gebruikt, anders leidt dit tot nieuwe complexiteit.

21. Afschaffen keuze duurzaam gescheiden leven

Omschrijving maatregel

Op dit moment is er sprake van ongewild duurzaam gescheiden leven (DGL) als het huwelijkse samenleven ongewild is verbroken door een ontstane situatie. In de meeste gevallen betreft dit een opname in een zorginstelling (Wlz) of beschermd wonen (Wmo 2015), maar het kan ook een partner betreffen die in het buitenland verblijft en niet naar Nederland kan komen. De SVB biedt klanten in deze situatie de mogelijkheid te kiezen voor duurzaam gescheiden leven. Mensen krijgen dan de hoge alleenstaande 70% AOW. Deze keuze heeft echter als consequentie dat men voor de Wlz en de Wmo 2015 de hoge eigen bijdrage moet betalen. Veel AOW-gerechtigden kunnen de gevolgen van de keuze voor DGL niet goed overzien, mede omdat de eigen bijdrage een t-2 systematiek heeft en de SVB klanten hierover ook niet gericht kan informeren.

Met deze maatregel verdwijnt de keuzevrijheid en blijven AOW-gerechtigden in deze situatie standaard de 50% AOW ontvangen. Voor de Wlz en Wmo 2015 betalen zij de lage eigen bijdrage. Voor DGL wordt geen onderscheid meer gemaakt in toetsing. Het is niet meer relevant of iemand in een zorginstelling woont (ook in een zorginstelling kan iemand als DGL worden aangemerkt als aan de voorwaarde wordt voldaan). De SVB beoordeelt of men leeft als ware men niet langer gehuwd.

Voor ongehuwd samenwonenden is de huidige praktijk anders: standaard wordt vanwege verbreking van de gezamenlijke huishouding 70% toegekend (en de hoge eigen bijdrage Wlz/Wmo 2015 betaald) en kan men bij de SVB aangeven om de 50% te behouden. Met deze maatregel ligt het in de rede ook voor deze groep de keuzemogelijkheid te laten vervallen.

Doel maatregel

De maatregel vereenvoudigt de AOW voor burgers in bepaalde situaties, Zij komen als de situatie van opname in een zorginstelling of beschermd wonen zich voordoet, niet meer voor een ingewikkelde financiële keuze te staan waarvan ze de consequenties niet goed kunnen overzien. Driekwart van deze groep gehuwden ouderen behoudt in de huidige situatie al de 50% AOW en betaalt de lage eigen bijdrage Wlz/Wmo 2015. Dit sluit aan bij het feit dat betrokkenen nog gehuwd zijn, maar waar rekening gehouden wordt met een achterblijvende partner via de eigen bijdrage.

Randvoorwaarden

Geen.

Invoeringsdatum

Deze maatregel vergt een wetswijziging die in de regel 2 jaar duurt.

Gevolgen voor de begroting

In miljoenen euro's +=saldoverbetering	2027	2028	2029	2030	2031	2032	STRUC	IN
AOW-uitgaven	0	0	8	20	28	32	40	2044
Inkomstenderving eigen bijdrage Wmo/Wlz	0	0	-4	-9	-16	-20	-26	2044
Totaal	**0**	**0**	**4**	**11**	**12**	**13**	**14**	**2044**

Uitvoeringskosten

Het afschaffen van de keuze om ongewild duurzaam gescheiden te leven leidt tot een beperkte verlaging van de uitvoeringskosten. Voor gerechtigden is het niet meer nodig om informatie aan te vragen of een aanvraag te doen.

Gevolgen voor de arbeidsmarkt

Geen significante effecten.

Gevolgen woningmarkt en mantelzorg

Geen significante effecten.

Inkomenseffecten

Uitkomst van deze maatregel is dat AOW-gerechtigden standaard de 50% AOW blijven ontvangen, conform voordat een van de partners werd opgenomen in de zorginstelling. Daar staat tegenover dat voor de Wlz en Wmo 2015 de lage eigen bijdrage wordt gevraagd. Bij de berekening van de lage eigen bijdrage wordt rekening gehouden met een achterblijvende partner. De lage eigen bijdrage wordt berekend op basis van het verzamelinkomen van beide partners. Voor de lage eigen bijdrage rekent het CAK 10% van het inkomen en een deel van het vermogen.

Een analyse van SZW en VWS laat zien dat in de huidige situatie de DGL-keuze financieel voordelig uitpakt in twee situaties: 1) Bij partners waarvan de achterblijvende partner een hoog inkomen heeft en vermogend is en de opgenomen partner een laag inkomen heeft. Het is bekend dat er in de periode voorafgaand aan opname in de zorginstelling met vermogen geschoven wordt om bij de keuze voor DGL de hoge eigen bijdrage lager uit te laten vallen. 2) Beide partners hebben een laag inkomen en zijn niet vermogend. De verhoging van de AOW is in dit geval groter dan de te betalen hoge eigen bijdrage.

Met de opname van een van de partners in een zorginstelling ontstaat nu het recht op de alleenstaande ouderenkorting, ongeacht of zij gehuwden of de alleenstaanden AOW ontvangen. Dit is anno 2026 € 540. Met deze maatregel komt dit recht te vervallen.

Gevolgen voor burgers

Deze maatregel zorgt voor duidelijkheid en eenvoud in een kwetsbare situatie doordat de keuzemogelijkheid voor DGL vervalt. Gehuwden blijven in deze situatie de gehuwden AOW ontvangen, tenzij zij, volgens de SVB, voldoen aan de voorwaarden voor gewild DGL. Burgers hoeven dus geen ingewikkelde keuze meer te maken in een emotioneel gevoelige situatie.

Ook wordt voorkomen dat er een prikkel ontstaat om met vermogen en inkomen te schuiven voor opname in de instelling en dat het besteedbaar inkomen door de verhoging van de AOW na opname hoger uitvalt. Daarnaast worden particuliere bureaus die tegen betaling ouderen adviseren om hun financiële situatie te optimaliseren overbodig.

Overige gevolgen

Geen.

Juridische haalbaarheid

De maatregel vergt een wetswijziging van de AOW. Met een wetswijziging dienen in de wet nadere voorwaarden verbonden te worden aan het begrip DGL. Hierdoor is de bestaande jurisprudentie over de verschillende toetsen voor gewild en ongewild duurzaam gescheiden leven niet langer geldig. Gehuwden die ongewild niet meer samenleven zullen dan niet meer een keuze krijgen om te worden aangemerkt als DGL. In plaats daarvan beoordeelt SVB of men leeft als ware men niet met de ander gehuwd (conform de huidige beoordeling van gewild DGL). In de meeste gevallen zullen gehuwden in een verpleeghuissituatie dan niet als DGL aangemerkt worden, want de meeste mensen in die situatie leven nog sterk verweven levens.

Bij het vormgeven van nadere voorwaarden wordt aangesloten bij de toetsing van de feitelijke omstandigheden. DGL wordt aangenomen wanneer, naast het hoofdverblijf op een ander adres, ook de wederzijdse zorgrelatie duurzaam is verbroken. Gehuwden in een verpleeghuissituatie blijven de gehuwden AOW ontvangen, tenzij zij, volgens de SVB, leven als ware men niet met de ander gehuwd. Belangrijk aandachtspunt is hierbij het voorkomen van benadeling of ongelijke behandeling van mensen in een verpleeghuissituatie.

Het lijkt logisch in beleid of wetgeving te voorzien in overgangsrecht waarmee eerder gemaakte keuzes worden gerespecteerd.

Uitvoerbaarheid

Deze maatregel leidt tot een beperkte vereenvoudiging van de uitvoering van de SVB. De SVB hoeft met het vervallen van de keuzemogelijkheid burgers niet meer te informeren over de keuze bij opname in een zorginstelling en hoeft ook de keuze niet meer terug te draaien. Het brengt meer eenduidigheid in de AOW, wat ook positief is voor de uitvoering. Met deze maatregel is het wel mogelijk dat er gehuwden in deze leefvorm zullen zijn die wel een aanvraag voor DGL zullen indienen. Hoeveel dit er zullen zijn is niet te voorspellen.

Doelmatigheid en doeltreffendheid

Deze maatregel maakt de AOW voor deze doelgroep eenvoudiger, ouderen worden minder belast tijdens een emotionele periode en ongewenste prikkels worden uit het stelsel gehaald.
De maatregel levert per saldo een verbetering op voor de overheidsfinanciën.

Overig

Geen.

22. Het adres als uitgangspunt nemen in de AOW

Omschrijving maatregel

Momenteel is de hoogte van een AOW-uitkering afhankelijk van de leefvorm die wordt gecontroleerd door de SVB. Met deze maatregel wordt de AOW-hoogte bepaald op grond van het aantal mensen dat op één adres woonachtig is, gebaseerd op registratie in de Basisregistratie Personen (BRP). Als iemand alleen woont, wordt 70% AOW uitgekeerd, bij meer dan één persoon op één adres is de 50% norm van toepassing. De onderlinge relatie van de personen die op hetzelfde adres wonen is langer niet van belang.

Dit fiche is ingestoken op invoering voor alle AOW-gerechtigden. Een variant die niet verder is uitgewerkt maar ook mogelijk is zondert bepaalde groepen van deze regel uit. Bijvoorbeeld zoals in de Participatiewet m.b.t. de kostendelersnorm (kinderen tot 27 jaar, studenten, commerciële relaties). Indien voor deze variant wordt gekozen geldt voor deze groep dat zij de 70% AOW behouden. Dit maakt de maatregel iets minder eenvoudig ten opzichte van invoering zonder uitzonderingen. Ook kan het betekenen dat een besparing.

Doel maatregel

Vereenvoudiging van de AOW voor de uitvoering. De beoordeling zal plaatsvinden op basis van een objectief criterium, namelijk de adresregistratie in de BRP. Burgers weten ook van tevoren waar ze aan toe zijn. De maatregel draagt ook bij aan de betaalbaarheid van de AOW.

Randvoorwaarden

Geen.

Invoeringsdatum

Maatregel vergt een wetswijziging (duurt gemiddeld 2 jaar).

Gevolgen voor de begroting

Ervan uitgaande dat er geen uitzonderingen zijn en inclusief overgangsrecht met een ingroeipad van 20 jaar, is de budgettaire opbrengst als volgt:

In miljoenen euro's +=saldoverbetering	2027	2028	2029	2030	2031	2032	STRUC	IN
AOW-uitgaven	0	0	0	6	18	31	301	2050
Uitvoeringskosten	0	0	4	5	5	5	5	2050
Totaal	**0**	**0**	**4**	**11**	**23**	**36**	**306**	**2050**

Het weglekeffect naar de Wlz-uitgaven is in deze raming niet meegenomen.

Uitvoeringskosten

Omdat de maatregel het stelsel vereenvoudigt is de verwachting dat de uitvoeringskosten in de structurele situatie afnemen. De vereenvoudiging is vergelijkbaar met het objectief partnerbegrip in de AOW: € 5 miljoen per jaar. Eenmalige uitvoeringskosten zijn naar verwachting lager dan voor het objectief partnerbegrip: minder dan € 5 miljoen.

Gevolgen voor de arbeidsmarkt

Geen significante effecten.

Gevolgen woningmarkt en mantelzorg

De AOW-systematiek heeft een beperkte invloed op de leefvormkeuzes van ouderen (zie paragraaf 3.2 in het IBO-rapport). Voor deze maatregel is geen raming van het gedragseffect op samenwonen beschikbaar.
De maatregel kan de vraag naar woningen vergroten, doordat die de drempel verlaagt voor gehuwden om zich op verschillende adressen in te schrijven en al dan niet (deels) feitelijk uit elkaar te gaan wonen. Zij krijgen dan recht op een hogere AOW (samen ongeveer € 1000 per maand in 2026). In de huidige situatie krijgen gehuwden niet zonder meer recht op de 70% AOW als zij uit elkaar gaan wonen op twee adressen. Daarvoor is nu een beoordeling van de verbreking van de huwelijkse samenleving (DGL) voor nodig of de betrokkenen moeten voldoen aan een van de uitzonderingen van het partnerbegrip (Awir).

Inkomenseffecten

Deze variant leidt in een aantal leefsituaties tot verandering in de hoogte van de ontvangen AOW-uitkering. Door de grote mate van variatie in situaties en uitzonderingsmogelijkheden is niet mogelijk om de inkomenseffecten te kwantificeren.

Circa 36.000 personen in Nederland die in de huidige situatie een gehuwdenuitkering ontvangt, zou bij deze adresvariant een alleenstaandenuitkering ontvangen. Dit betreft met name

1) gehuwden met een eigen woning, die niet als duurzaam gescheiden leven worden aangemerkt (circa 13.000 personen);
2) gehuwden waarvan één van de partners in een verzorginstelling zit, maar die er niet voor kiezen om als gescheiden levend te worden aangemerkt (circa 23.000 personen).

Omgekeerd zullen circa 65.000 personen in Nederland die in de huidige situatie een ongehuwdenuitkering ontvangen, in de adresvariant een gehuwdenuitkering ontvangen. Deze groep betreft met name:
1) ongehuwden die samenwonen met een eerstegraads bloedverwant (circa 49.000 personen) (op dit moment uitgezonderd voor de gezamenlijke huishouding);
2) personen in huishoudens die als meerpersoonshuishouden worden aangemerkt (circa 4.500 personen);
3) personen die samenwonen op één adres, maar geen gemeenschappelijke huishouding voeren (circa 4.000 personen).

Gevolgen voor burgers

Door het versimpelen van het criterium zijn inkomensgevolgen van samenwonen duidelijker van tevoren in te schatten voor burgers.

Bij het implementeren van deze maatregel, inclusief de beoogde budgettaire besparing, zullen er waarschijnlijk nieuwe knelpunten ontstaan.

1. De BRP-administratie is niet volledig en er bestaat het risico op onjuiste of onvolledige inschrijvingen die een verkeerde uitkeringshoogte tot gevolg kunnen hebben. Het is de taak van gemeenten om de BRP op orde te brengen.
2. Het is nog niet duidelijk hoe deze maatregel uitpakt voor gehuwden waarvan een van de partners in een zorginstelling woont. Uitgezocht dient te worden of deze groep standaard de hoge of lage eigen bijdrage (Wlz/Wmo 2015) gaat betalen.
3. De consequenties voor alleenstaande ouderen die samenwonen met een eerstegraadsbloedverwant zijn groot. Bij volledige implementatie van deze maatregel zonder uitzonderingen zullen zij allen een AOW voor gehuwden en samenwonenden ontvangen en niet meer de AOW voor alleenstaanden. Op dit moment is deze groep uitgezonderd van de gezamenlijke huishouding. De kostendelersnorm voor de AOW die door het kabinet-Rutte II werd aangekondigd (bovenop de huidige systematiek) zou voor alleenstaanden die met hun kind samenwonen een vergelijkbaar effect hebben. Deze kwam te boek te staan als de 'mantelzorgboete' en werd daarom ingetrokken.

Overige gevolgen

Geen.

Juridische haalbaarheid

Er is een wetswijziging noodzakelijk, wat gemiddeld twee jaar duurt.

Ondanks de verlaging van de AOW-uitkering blijft deze hoger dan de internationale verdragsnormen. Verlaging van de uitkering van 70% naar 50% WML is een inbreuk in het eigendomsrecht van artikel 1 Eerste Protocol bij het EVRM voor zowel AOW-gerechtigden als mensen in de opbouwfase van de AOW. Uit eerdere jurisprudentie is gebleken dat er beleidsruimte is voor lidstaten om hiervoor een legitiem doel aan te voeren (zoals de voordelen i.h.k.v. eenvoud voor burgers bij hanteren van adres als criterium). De inbreuk op het eigendomsrecht kan mogelijk beter worden gerechtvaardigd indien gekozen wordt voor een stapsgewijze invoeringstermijn of ander overgangsrecht. Zeker als mensen de wijzigingen onvoldoende hebben kunnen voorzien en zich hierop niet hebben kunnen voorbereiden, moet passend (proportioneel) overgangsrecht worden getroffen voor de betreffende groepen.

Deze zeer rigide maatregel laat geen ruimte voor de SVB om te kijken naar een situatie in de praktijk. Dat staat op gespannen voet met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur die het bestuursrecht normeren. Voorstelbaar is dat dit leidt tot zeer schrijnende situaties waarbij twee of meer mensen duidelijk geen gezamenlijke huishouding hebben maar toch samenwonen en dus een lage uitkering ontvangen. Of waarbij een woning mogelijk weliswaar administratief één adres kent, maar dat de praktijk daarvan afwijkt. De theorie achter de maatregel en de uitvoering in de praktijk komen in die gevallen ver uit elkaar te liggen. Mogelijk kan een persoon in een dergelijk geval met een beroep op het beginsel van evenredigheid een andere werkwijze van de SVB afdwingen bij de rechter. Mogelijk is het verstandig een hardheidsclausule toe te voegen.

Uitvoerbaarheid

In deze variant is sprake van toetsing aan een objectief vast te stellen criterium, wonen op één adres, waarbij in Nederland in beginsel kan worden uitgegaan van inschrijving in de BRP. Er is

geen beoordeling nodig van het zorgcriterium. Dit is goed uitvoerbaar. Voor de uitvoering in het buitenland kan geen gebruik worden gemaakt van inschrijving de BRP. De SVB is afhankelijk van de gegevens zoals deze worden opgegeven door de aanvrager. Dit zorgt ervoor dat er handhaafbaarheidsrisico's zijn voor de AOW-uitkeringen in het buitenland. Wel zijn er meer bezwaar- en beroepszaken te verwachten. Dit kan ook extra kosten met zich meebrengen.

Wanneer wordt gekozen om uitzonderingen toe te passen kan gekeken worden om aan te sluiten bij de Participatiewet met betrekking tot de kostendelersnorm (kinderen tot 27 jaar, studenten, commerciële relaties). Dit maakt de maatregel minder eenvoudig ten opzichte van de variant zonder uitzonderingen. Burgers moeten op de hoogte zijn van de uitzonderingen en hierover corresponderen met de SVB. De SVB moet dit weer controleren om de uitkeringshoogte vast te kunnen stellen. In dit fiche wordt geen rekening gehouden met uitzonderingen.

Doelmatigheid en doeltreffendheid

Het adres als uitgangspunt kan bijdragen aan vereenvoudiging van de AOW voor de uitvoering wanneer de maatregel wordt doorgevoerd zonder uitzonderingen. Dan is het nieuwe begrip duidelijk en objectief voor de uitvoering. Voor burgers zijn nieuwe knelpunten te verwachten, bijvoorbeeld voor eerstegraads bloedverwanten die een lager AOW-recht krijgen en gehuwden in de verpleeghuissituaties die potentieel allemaal onder de hoge eigen bijdrage (Wlz/Wmo 2015) komen te vallen. Vanuit burgerperspectief liggen uitzonderingen daarom in de rede. Per saldo is deze maatregel vanwege de uitruilen omtrent wel of geen uitzonderingen toepassen niet doeltreffend.

Zonder uitzonderingen wordt een besparing op de AOW-uitgaven gerealiseerd. Met uitzonderingen voor onder andere eerstegraads bloedverwanten valt de besparing grotendeels weg en wordt de uitvoering ook weer complexer. Daarnaast is onduidelijk wat de schaal van het gedragseffect van deze maatregel op de woningmarkt is. Het is niet bekend hoeveel gehuwden potentieel een tweede huis aan zullen houden om de 70% AOW te behouden. Dit kan aanzienlijke effecten hebben op de AOW-uitgaven en op de woningmarkt.

Overig

Geen.

23. Afschaffen vrijwillige inkoop AOW

Omschrijving maatregel

De inkoopregeling is gericht op mensen die voor het eerst in Nederland komen wonen. Deze kan worden aangevraagd binnen tien jaar nadat iemand voor het eerst in Nederlands is komen of werken, en waarbij hij/zij al ten minste vijf jaar in Nederland woont of werkt en daardoor ook vijf jaar verzekerd is voor de AOW. Met deze maatregel wordt de inkoopregeling AOW afgeschaft.

NB: Fiche 24 gaat over mensen die Nederland tijdelijk verlaten.

Doel maatregel

Afschaffen van deze regeling betekent een vereenvoudiging voor de SVB.

Randvoorwaarden

Geen.

Invoeringsdatum

Een wetswijziging duurt minimaal twee jaar. Omdat vrijwillige inkoop op één moment in de tijd plaatsvindt, is overgangsrecht niet noodzakelijk. Een redelijke aankondigingstermijn is wel aangewezen, zodat burgers tijdig weten waar ze aan toe zijn.

Gevolgen voor de begroting

Van de regeling wordt nu reeds beperkt gebruik gemaakt (naar schatting circa 40 inkopers per jaar). Afschaffen levert een structurele besparing op van de uitkeringslasten. De extra instroom in de AIO is waarschijnlijk nihil, aangezien de doelgroep van de AIO waarschijnlijk niet de middelen heeft om van de regeling gebruik te maken. Bij invoering van de maatregel per 1 januari 2029 treedt er een besparing op de uitkeringslasten op, maar wordt er ook minder premie geïnd. Dit leidt tot onderstaande budgettaire effecten.

In miljoenen euro's +=saldoverbetering	2027	2028	2029	2030	2031	STRUC	IN
AOW-uitgaven	0	0	0,2	0,4	0,7	4,4	2047
Premiederving	0	0	-0,2	-0,4	-0,6	-3,8	2047
Totaal effect	**0**	**0**	**0,0**	**0,0**	**0,1**	**0,7**	**2047**

Uitvoeringskosten

Afschaffing van de mogelijkheid van vrijwillige inkoop *in combinatie met* afschaffen voortzetting verzekering (fiche 24) leidt tot een structurele besparing van minder dan € 2 miljoen. Daarom is er geen inschatting van de uitvoeringskosten in bovenstaande tabel opgenomen.

Gevolgen voor de arbeidsmarkt

Geen significante effecten.

Gevolgen woningmarkt en mantelzorg

Geen significante effecten.

Inkomenseffecten

De maatregel zal alleen van toepassing zijn op nieuwe gevallen en dus geen inkomenseffecten hebben voor huidige AOW-gerechtigden.

De premie voor vrijwillige inkoop is kostendekkend maar alleen voor iemand die een relatief laag inkomen heeft tijdens de inkoop, een lange levensverwachting en niet dicht tegen de pensioenleeftijd aanzit, kan afschaffen van vrijwillige inkoop onvoordelig zijn en in die zin een negatief inkomenseffect hebben.

Gevolgen voor burgers

Afschaffen van de regeling kan op weerstand stuiten bij de (zeer beperkte) groep die hier in de toekomst gebruik van had willen maken. Het financiële voordeel is echter over de hele linie zeer beperkt.

Overige gevolgen

Geen.

Juridische haalbaarheid

De maatregel vergt wetswijziging. Dat duurt gemiddeld 2 jaar, exclusief implementatietermijn. De bedoeling is om reeds lopende vrijwillige verzekeringen en daarin opgebouwde rechten te laten bestaan; dat kan door een overgangsregeling te treffen.

Verder lijkt er een risico te bestaan op indirect onderscheid naar ras (waaronder afkomst wordt geschaard). Dit omdat de verwachting is dat voornamelijk mensen met een buitenlandse

afkomst/ migratieachtergrond gebruikmaken van deze regeling. Dit onderscheid kan objectief worden gerechtvaardigd. Of hiervan sprake is, moet worden nagegaan aan de hand van een beoordeling van:

- het doel van het onderscheid. Het doel dient legitiem te zijn, in de zin van voldoende zwaarwegend dan wel beantwoordend aan een werkelijke behoefte. Een legitiem doel vereist voorts dat er geen sprake is van een discriminerend oogmerk;
- het middel dat ter bereiking van dit doel is ingezet. Het middel moet passend en noodzakelijk zijn.

Dit dient in een later stadium verder en uitgebreider onderzocht te worden.

Uitvoerbaarheid

Voor een beperkte groep moet de SVB op dit moment de uitvoering van de vrijwillige inkoop in stand houden. Afschaffen van de vrijwillige inkoopregeling betekent een beperkte vereenvoudiging voor de SVB. Indien tevens de voortzetting verzekering wordt afgeschaft (fiche 24) kan het stelsel steviger worden vereenvoudigd.

Doelmatigheid en doeltreffendheid

De maatregel zorgt voor een beperkte besparing en vereenvoudiging voor de uitvoering.

Overig

Geen.

24. Afschaffen vrijwillig voortzetting AOW

Omschrijving maatregel

Mensen die in het buitenland gaan wonen of werken vallen niet langer onder de verzekeringsplicht voor de AOW. Momenteel hebben zij de mogelijkheid de verzekering voor maximaal 10 jaar voort te zetten door AOW- en Anw-premie te blijven betalen. Ze voorkomen of verkleinen hiermee een gat in hun AOW-opbouw.

Deze maatregel schaft deze mogelijkheid tot vrijwillige voortzetting af. Omdat bij vrijwillige voortzetting de AOW- en Anw-premie beide worden geïnd, wordt in dit fiche uitgegaan van het afschaffen van beide.

NB: Fiche 23 gaat over mensen die voor het eerst in Nederland komen wonen.

Doel maatregel

Vereenvoudiging van het stelsel.

Randvoorwaarden

Geen.

Invoeringsdatum

De maatregel vergt een wetswijziging die in de regel twee jaar duurt.

Gevolgen voor de begroting

In de raming wordt uitgegaan van invoering per 1 januari 2029 en een ingroeipad van 20 jaar.

In miljoenen euro's +=saldoverbetering	2027	2028	2029	2030	2031	STRUC	IN
AOW-uitgaven	0	0	3,9	7,8	11,7	79	2049
Premiederving			-3,4	-6,8	-10,2	-68	2049
Totaal	**0**	**0**	**0,5**	**0,9**	**1,4**	**11**	**2049**

Uitvoeringskosten

Afschaffing van de mogelijkheid van vrijwillige voortzetting verzekering in combinatie met afschaffen inkoop (fiche 23) leidt tot een structurele besparing van minder dan € 2 miljoen. Daarom is er geen inschatting van de uitvoeringskosten in bovenstaande tabel opgenomen.

Gevolgen voor de arbeidsmarkt

Geen significante effecten.

Gevolgen woningmarkt en mantelzorg

Geen significante effecten.

Inkomenseffecten

De maatregel zal alleen van toepassing zijn op nieuwe gevallen en dus geen inkomenseffecten hebben voor huidige AOW-gerechtigden.

Nieuwe gevallen die na maximaal tien jaar in het buitenland weer terugkeren naar Nederland, krijgen te maken met een AOW-gat, maar hebben mogelijk wel recht op vergelijkbare pensioenuitkeringen in het buitenland of een aparte voorziening die is geregeld door de werkgever die hen heeft uitgezonden. Het is mogelijk dat een deel van deze gepensioneerden een beroep moet doen op de AIO bij terugkeer naar Nederland.

Gevolgen voor burgers

Afschaffen van de vrijwillige voortzetting kan leiden tot onbegrip bij burgers (en in sommige gevallen hun werkgevers die de premiebetaling zouden vergoeden) die van plan waren in de toekomst enkele jaren in het buitenland te wonen en werken en daarbij gebruik te maken van de vrijwillige verzekering.

Overige gevolgen

Geen.

Juridische haalbaarheid

De bedoeling is om reeds lopende vrijwillig voortgezette verzekeringen en daarin opgebouwde rechten te laten bestaan; dat kan door een overgangsregeling te treffen. Voor bestaande gevallen zal moeten worden voorzien in eerbiedigend overgangsrecht.

Uitvoerbaarheid

Afschaffen van de vrijwillige inkoopregeling betekent een beperkte vereenvoudiging voor de SVB en een beperkte reductie van de uitvoeringslast. Indien tevens de vrijwillige inkoop wordt afgeschaft (fiche 23) kan het stelsel steviger worden vereenvoudigd.

Doelmatigheid en doeltreffendheid
De maatregel zorgt voor vereenvoudiging van de uitvoering en leidt tot beperkte besparing in de uitkeringslasten en uitvoeringskosten.
Overig
Geen.

25. Afschaffen overlijdensuitkering en AOW doorbetalen tot einde maand van overlijden

Omschrijving maatregel

Deze maatregel schaft de overlijdensuitkering af in combinatie met het stopzetten van de AOW-uitkering aan het einde van de maand van overlijden.

De AOW-uitkering van een overledene stopt nu op de dag na het overlijden. Als de overledene samenwoonde, heeft de achterblijvende partner recht op een overlijdensuitkering ter waarde van één maand bruto AOW inclusief vakantiegeld. Als er geen partner is maar wel een minderjarig kind of een huisgenoot, dan hebben zij recht op de overlijdensuitkering. De overlijdensuitkering wordt in de praktijk veelal gebruikt om te veel uitbetaalde AOW te verrekenen, om terugvorderingen te voorkomen. Maar veruit de meeste terugvorderingen ontstaan juist door overlijden.

Toelichting: De SVB selecteert halverwege de maand de AOW-betalingen, die de 23e gedaan worden. Overlijdens in de eerste helft van de maand worden goed verwerkt (geen te veel betaling). Maar in het geval van overlijden in de tweede helft van de maand, wordt te veel AOW uitbetaald. Er wordt een gehele maand AOW uitbetaald, terwijl bij overlijden de AOW stopt op de dag na overlijden. De te veel betaalde AOW wordt verrekend met een eventuele overlijdensuitkering en opgebouwd vakantiegeld. In de meeste gevallen kan een terugvordering bij nabestaanden worden voorkomen.

Als alleen de overlijdensuitkering wordt afgeschaft neemt het aantal terugvorderingen toe met circa 20.000 per jaar. De te veel uitbetaalde bedragen zullen worden teruggevorderd bij de nabestaande. Als in de maand van overlijden de AOW over de gehele maand wordt uitbetaald aan de gerechtigde ontstaan er geen terugvorderingen. Dat leidt juist tot een afname van circa 15.000 terugvorderingen bij nabestaanden per jaar. Daarom is er gekozen om deze twee maatregelen te combineren.

Doel maatregel

- Vereenvoudiging van de uitvoering

Randvoorwaarden

Geen.

Invoeringsdatum

Maatregel vergt een wetswijziging (gemiddeld 2 jaar) en een implementatietermijn van 1 jaar. Invoering kan per 1 januari 2030 (bij besluitvorming per 1 januari 2027).

Gevolgen voor de begroting

In deze maatregel wordt de overlijdensuitkering van AOW-gerechtigde personen aan nabestaanden afgeschaft per 1 januari 2030. Dit is een ombuiging van € 122 miljoen structureel. Het doorbetalen van de AOW-uitkering tot het eind van de maand van overlijden leidt tot een toename van de uitgaven met € 116 structureel. Daarmee komt de combinatie van deze twee maatregelen uit op een besparing van € 6 miljoen structureel.

In miljoenen euro's +=saldoverbetering	2027	2028	2029	2030	2031	2032	STRUC	IN
Afschaffing overlijdensuitkering	0	0	0	109	120	122	122	2032
Doorbetalen AOW bij overlijden tot einde maand	0	0	0	-103	-114	-116	-116	2032
Uitvoeringskosten	0	0	-5	-5	0	0	0	2032
Totaal	**0**	**0**	**-5**	**1**	**6**	**6**	**6**	**2032**

Uitvoeringskosten

Er zijn incidentele uitvoeringskosten in het jaar voorafgaand aan implementatie en het implementatiejaar. Naar verwachting levert het schrappen van de overlijdensuitkering in combinatie met het stopzetten van de AOW-uitkering met ingang van één maand na overlijden een structurele besparing op vanwege een afnemend aantal terugvorderingen.

Gevolgen voor de arbeidsmarkt

Geen significante effecten.

Gevolgen woningmarkt en mantelzorg
Geen significante effecten.
Inkomenseffecten
Nabestaanden van overleden AOW'ers ontvangen voortaan geen overlijdensuitkering van een maand AOW meer. Daarnaast wordt de AOW pas stopgezet aan het eind van de maand van het overlijden van de gerechtigde. Partners en huisgenoten van gerechtigden die aan het eind van de maand overlijden zullen financieel weinig merken van het doorbetalen van de AOW tot het einde van de maand van overlijden. Achterblijvende partners en AOW-gerechtigde huisgenoten gaan vanaf het overlijden de 70% AOW ontvangen.
Gevolgen voor burgers
Er kunnen financiële lasten optreden bij het overlijden. Vaak zijn er nog vaste lasten te betalen die nog kort doorlopen na overlijden. Door de AOW vervolgens niet te beëindigen één dag na overlijden, maar de gehele maand uit te betalen worden terugvorderingen bij nabestaanden grotendeels voorkomen. Dat scheelt administratieve lasten.
Overige gevolgen
Indien nabestaanden de bruto AOW inzetten voor het betalen van een uitvaart, en dat door deze maatregel niet meer kunnen, kan een beroep worden gedaan op de gemeente die bijzondere bijstand voor uitvaartkosten kunnen vergoeden.
Juridische haalbaarheid
Het vergt nadere verkenning hoe de overlijdensuitkering aan nabestaanden zich verhoudt tot internationale verdragen en het eigendomsrecht. Dit ziet op gerechtigden, maar het is niet bekend of het bij deze maatregel ook van toepassing is op achterblijvende partners, minderjarige kinderen of huisgenoten.
Uitvoerbaarheid
De maatregel vergt eenmalige aanpassing van de uitvoeringspraktijk van de SVB. De structurele uitvoering wordt vereenvoudigd. De overlijdensuitkering wordt nu samen met reeds opgebouwd vakantiegeld gebruikt om te veel betaling wegens overlijden te verrekenen. Door de gehele maand uit te betalen bij overlijden worden doorgeschoten betalingen en terugvorderingen bij nabestaanden grotendeels voorkomen. Verrekening met overlijdensuitkering of vakantiegeld is niet meer nodig, wat het stelsel uiteindelijk vereenvoudigt. Overlijdens in het buitenland worden niet via BRP gemeld. Te veel betalingen naar buitenland kunnen niet in geheel worden voorkomen, maar wel beter dan nu het geval is.
Doelmatigheid en doeltreffendheid
Met de combinatie van de twee maatregelen wordt complexiteit voor de SVB weggenomen doordat er minder doorgeschoten betalingen zullen zijn en daardoor minder terugvorderingen. Met het verdwijnen van de overlijdensuitkering verdwijnt er ook een extra betaalmoment. Wel kan het inkomenseffect voor kwetsbare nabestaanden negatief uitpakken, te meer wanneer de datum van overlijden richting het einde van de maand valt. Dan levert het doorbetalen van de AOW tot het einde van de maand bij overlijden relatief weinig op. De combinatie van de twee maatregelen leidt op de lange termijn tot een geringe besparing.
Overig
Geen.

26. Afschaffen partnertoeslag AOW

Omschrijving maatregel

AOW-gerechtigden met een jongere partner konden tot 2015 een AOW-partnertoeslag voor hun jongere partner ontvangen. Vanaf 2015 is nieuwe instroom voor deze regeling niet meer mogelijk. Deze maatregel schaft de partnertoeslag ook voor mensen met een lopend recht af, met een aankondigingstermijn van vijf jaar. Het is mogelijk dat er aanvullend een overgangsvoorziening getroffen dient te worden voor de periode na de aankondigingstermijn.

Doel maatregel

Vereenvoudiging van de uitvoering en (eventueel) verhoging van de arbeidsparticipatie.

Randvoorwaarden

Geen.

Invoeringsdatum

De maatregel vergt een wetswijziging, die gemiddeld twee jaar duurt.
Aankondigingstermijn: vijf jaar, vanaf het moment van invoering.

Gevolgen voor de begroting

De onderstaande tabel geeft de ontwikkeling van het aantal partnertoeslagontvangers weer.

Jaar	Aantal gerechtigden
2025	13.153
2026	10.113
2028	6.183
2030	3.486
2032	2.009
2034	1.064
2036	549
2038	268
2040	110
2047	0

In miljoenen euro's +=saldoverbetering	2031	2032	2033	2034	2035	2036	STRUC	IN
Uitkeringslasten	0	0	0	11	8	5	0	2047
Uitvoeringskosten	0	0	0	0	0	0	0	2047
Totaal	**0**	**0**	**0**	**11**	**8**	**5**	**0**	**2047**

Vanwege de toenemende uitstroom en de gehanteerde aankondigingstermijn van 5 jaar levert de maatregel vanaf 2034 een geringe besparing op de uitkeringslasten op.

Uitvoeringskosten

De SVB constateert dat het versneld afschaffen van de AOW-partnertoeslag tot een structurele vereenvoudiging leidt. Tegelijkertijd is met deze maatregel een beperkte opwaartse druk op de AIO, gemeentelijke regelingen en mogelijk beroep op toeslagen te verwachten. Onderaan de streep levert deze maatregel een geringe besparing op.

Gevolgen voor de arbeidsmarkt

De jongere partners ervaren een prikkel om te gaan werken. Zij hebben echter doorgaans een grote afstand tot de arbeidsmarkt en hun aantal krimpt sterk. Het verwachte effect voor de arbeidsmarkt is dan ook uiterst gering.

Gevolgen woningmarkt en mantelzorg

Geen significante effecten.

Inkomenseffecten

Uitgaande van cijfers in 2023: zonder partnertoeslag zou het besteedbaar inkomen van rechthebbende huishoudens zonder aanvullend pensioen en overige inkomsten ongeveer € 380 euro per maand lager zijn geweest. Bij personen met aanvullend pensioen of andere inkomsten is het negatieve effect kleiner. Bij paren met een groot leeftijdsverschil waarbij de jongste partner niet werkt, is het paar relatief lang afhankelijk van de AOW en ander inkomen van de oudste partner. De AOW-gerechtigde partner ontvangt 50% AOW, omdat het gehuwden betreft. Er zijn signalen dat sommige van deze gevallen nu al met financiële krapte te maken hebben.

De getroffen huishoudens kunnen bij onvoldoende inkomen (als zij in Nederland wonen) een beroep doen op de AIO, wat meer verplichtingen met zich meebrengt, zoals een vermogenstoets

inclusief het eigen huis. Een deel van de huidige AIO-populatie (circa 7.000 personen) bestaat uit AOW-gerechtigden met aanzienlijk jongere partners die anders recht gehad zouden hebben op de AOW-partnertoeslag. Deze partners hebben veelal een grote afstand tot de arbeidsmarkt, waardoor aanvullend beleid nodig zou kunnen zijn om arbeidsdeelname mogelijk te maken.

Gevolgen voor burgers

Er wordt teruggekomen op een beleidsmatig commitment dat sinds de jaren '90 al wordt gecommuniceerd ten aanzien van de partnertoeslag. In 1995 werd aangekondigd dat 20 jaar later, in 2015, de partnertoeslag zou sluiten voor instroom, waarna een sterfhuisconstructie zou worden ingesteld voor lopende gevallen. Noch in de aankondigingsperiode, nog in de elf jaar na sluiting in 2015, zijn er signalen gedeeld met de samenleving en parlement dat deze redeneerlijn herziening behoeft. Om deze maatregel te implementeren zijn een gedegen motivatie en duidelijke voordelen nodig om maatschappelijk draagvlak te verkrijgen.

Overige gevolgen

Geen.

Juridische haalbaarheid

Deze maatregel vergt een wetswijziging. Dit vergt gemiddeld 2 jaar, exclusief implementatietermijn.

De maatregel is een inbreuk op het eigendomsrecht voor partners die nu nog recht hebben op toeslag. Zij verliezen dat recht. Een inbreuk is mogelijk als kan worden onderbouwd dat de inmenging een gerechtvaardigd algemeen belang dient en proportioneel is (fair balance). Een overgangsvoorziening kan wenselijk zijn.

Daarnaast kan er mogelijk sprake zijn van strijdigheid met het recht op bestaanszekerheid van artikel 20 van de Grondwet.

Uitvoerbaarheid

Zie uitvoeringskosten.

Doelmatigheid en doeltreffendheid

De maatregel leidt tot een vereenvoudiging van de uitvoering. De SVB hoeft niet meer tot 2054 het systeem voor de partnertoeslag in stand te houden. De doelgroep is bij volledige implementatie (na de aankondigingstermijn) echter al fors geslonken van circa 10.000 in 2026 naar circa 1.000 personen in feitelijk ingangsjaar 2034. Tegelijkertijd wordt de financiële kwetsbaarheid van de doelgroep vergroot, wat de doeltreffendheid van de inkomensondersteuning niet ten goede komt. Hoewel de uitvoeringssystematiek van de SVB wordt verlicht is de besparing op de uitvoeringskosten per saldo gering. De besparing wordt grotendeels teniet gedaan door extra AIO-uitvoeringskosten.

Overig

Geen.

27. Verplicht afkopen kleine AOW-rechten

Omschrijving maatregel

Momenteel krijgt iedereen met AOW-recht een uitkering bij het bereiken van de AOW-leeftijd, ongeacht de omvang van de opbouw. Met deze maatregel worden kleine AOW-uitkeringen (opbouw tot maximaal vijf jaar, wat neerkomt op 10%) op het moment dat een persoon de AOW-leeftijd bereikt afgekocht. De afkoopsom is gelijk aan de waarde van de uitgestelde periodieke betalingen. Deze afkoop is niet vrijwillig maar verplicht, ongeacht of betrokkene in Nederland of in het buitenland woont

Doel maatregel

Het verzamelen van gegevens en uitbetaling van kleine pensioenen is complex, vraagt veel handmatige beoordelingen van de SVB en is dus arbeidsintensief. De werkvoorraden lopen daardoor op. De maatregel beoogt dus een vereenvoudiging voor de SVB.

Randvoorwaarden

Geen.

Invoeringsdatum

Vergt wetswijziging (duurt gemiddeld twee jaar).

Gevolgen voor de begroting

De verplichte afkoop van kleine AOW-rechten is intertemporeel gezien budgettair neutraal. Wel leidt het tot een tijdelijke verschuiving van uitkeringslasten naar eerdere jaren. Binnen de begrotingshorizon worden de uitkeringslasten dan hoger, en buiten de begrotingshorizon worden deze lager.

Het effect op de uitvoeringskosten en het effect op de AIO zijn niet geraamd.

Uitvoeringskosten

De verwachting is dat de besparing op de uitvoeringskosten beperkt is: € 0,1 miljoen per jaar. Enerzijds nemen de uitvoeringskosten toe. Voor het bepalen van de afkoop nog steeds de verzekering dient te worden vastgesteld. Meer kosten zijn gelegen in communicatie over verplichte afkoop en eventuele bezwaar en beroepszaken. Daartegenover staat een besparing op de structurele uitvoeringskosten (minder betalingen, communicatie, controle en handhaving) als gevolg van een daling van het aantal AOW-gerechtigden.
De eenmalige kosten worden op € 3,6 miljoen ingeschat.

Gevolgen voor de arbeidsmarkt

Geen significante effecten.

Gevolgen woningmarkt en mantelzorg

Geen significante effecten.

Inkomenseffecten

In het jaar dat de afkoop plaatsvindt, betekent afkoop een eenmalige toename in inkomen voor de betrokkenen. Indien zij dit bedrag in korte tijd uitgeven, kan de inkomens- en vermogenspositie van deze mensen op de langere termijn kwetsbaarder worden.

Afkoop kan het recht op en de hoogte van toeslagen van de betrokkene beïnvloeden op korte termijn en eenmalig leiden tot minder toeslagen en van invloed zijn op de belastingpositie (mogelijk betaalt betrokkene meer belasting over het pensioen dan wanneer het niet wordt afgekocht). Bovendien kan afkoop ertoe leiden dat eventueel recht op de AIO komt te vervallen.

In grensoverschrijdende situaties binnen de EU, EER en Zwitserland kan de verplichte afkoop directe of indirecte gevolgen hebben voor de hoogte van de ouderdomspensioenen uit andere lidstaten die betrokkenen ontvangen.

Gevolgen voor burgers

Deze maatregel vraagt meer verantwoordelijkheid van mensen om goed om te gaan met de eenmalige uitkering (zie boven).

In grensoverschrijdende situaties binnen de EU, EER en Zwitserland kan het vervangen van een periodiek AOW-pensioen door een eenmalige uitkering gevolgen hebben voor het recht op andere uitkeringen en verstrekkingen, zoals de ziektekostendekking, die voor betrokkene kan verschuiven naar een andere lidstaat.

Overige gevolgen

- Deze optie houdt geen rekening met de mogelijkheid van een wijziging in de leefsituatie. Een eenmaal vastgestelde en uitgevoerde afkoop kan later niet meer worden aangepast.
- Afkoop van kleine AOW-pensioenen kan leiden tot een beperkte toename van het aantal mensen dat aanspraak maakt op AIO, tenzij de opbrengst van de afkoop buiten beschouwing

wordt gelaten als vermogen voor de AIO. De toename in de AIO zal echter beperkt zijn omdat ongeveer 85 procent van de geraakte groep in het buitenland woont en daarom geen aanspraak heeft op de AIO.

Juridische haalbaarheid

Deze maatregel vergt wetswijziging. Dat duurt gemiddeld 2 jaar, exclusief implementatietermijn.

Er zijn belangrijke juridische bezwaren en onzekerheden. Op grond van de IAO-verdragen, zoals IAO-verdrag 121 moet een ouderdomspensioen de vorm hebben van een periodieke uitkering tot overlijden.

In grensoverschrijdende situaties binnen de EU, EER en Zwitserland geldt dat Nederland in het buitenland opgebouwde tijdvakken moet nemen voor deze opbouwgrens/wachttijd van max vijf jaar. Als iemand met deze buitenlandse tijdvakken deze termijn haalt, dan moet er op grond van Verordening 883/2004 een AOW-pensioen worden uitgekeerd voor de Nederlandse tijdvakken, ook als deze korter dan vijf jaar is.

Hoewel Verordening 883/2004 ook eenmalige pensioenafkoopsommen als pensioen definieert, kent het geen specifieke coördinatieregels voor de berekening van de deelpensioenen uit de lidstaten waar iemand verzekerd is geweest in geval van afkoop door middel van een eenmalige uitkering om eventuele nadelige financiële gevolgen van de afkoop te voorkomen. Ook kan door de afkoop een andere lidstaat verantwoordelijk worden voor bijvoorbeeld de zorgkosten van de gepensioneerde.

Uitvoerbaarheid

Voor de beoordelingsfase zorgt de maatregel niet voor vereenvoudiging: er moet bij het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd nog steeds worden onderzocht hoeveel verzekeringstijdvakken zijn opgebouwd in Nederland, er moet een besluit worden genomen en er kan geprocedeerd worden over dat besluit. Er wordt juist een toename van complexiteit bij de uitvoering verwacht op korte termijn. Er zal een duidelijke wettelijk vastgelegde rekenmethode moeten worden ontwikkeld voor de verplichte afkoopregeling en de vaststelling van de afkoopwaarde. Daarnaast vergt een verplichte afkoop van kleine AOW-pensioenen een goede communicatie richting de betrokkenen. Mogelijke toename van het aantal bezwaren.

Op de langere termijn zorgt de verplichte afkoop voor vereenvoudiging van de uitvoering omdat er voor deze groep (waarvan het grootste gedeelte in het buitenland woont) geen activiteiten in het kader van dienstverlening en handhaving meer uitgevoerd hoeven te worden zoals beoordeling van de leefvorm en controle op in leven zijn. Daarnaast hoeven doorgeschoten betalingen na overlijden niet meer worden teruggevorderd.

De verwachting is dat de besparing op de uitvoeringskosten marginaal is.

In grensoverschrijdende situaties binnen de EU, EER en Zwitserland kan dit leiden tot een andere lidstaat die verantwoordelijk is voor bijvoorbeeld zorgkosten. Omdat Verordening 883/2004 niet voorziet in eenmalige afkoop van pensioenen is dit ook niet voorzien in de uit te wisselen informatie tussen de betrokken lidstaten, hetgeen de uitvoering voor de SVB kan bemoeilijken.

Doelmatigheid en doeltreffendheid

De maatregel vereenvoudigt de uitvoering slechts in beperkte mate en kan ertoe leiden dat een deel van de populatie een verhoogd armoederisico loopt.

Overig

Geen.

28. Verhogen drempel AOW-recht

Omschrijving maatregel

Momenteel bouwen mensen die tijdelijk in Nederland verblijven na 1 jaar AOW-rechten op. Deze maatregel verhoogt de drempel voor het minimale aantal jaar dat iemand verzekerd moet zijn voor de AOW. Dit heeft als gevolg dat heel beperkte AOW-aanspraken niet uitgekeerd hoeven te worden. De maatregel geldt alleen voor nieuwe AOW-instroom.

Twee varianten:

A. Drempel verhogen van één naar drie jaar.
B. Drempel verhogen van één naar tien jaar. De drempel van tien jaar geldt voor alle nieuwe gevallen. Aanvullend geldt voor derdelanders (niet-EU/EER) dat men vijf jaar direct voorafgaand aan de AOW-leeftijd in Nederland moet wonen (conform de Deense en Ierse systematiek).

Doel maatregel

De maatregel beoogt het aantal kleine AOW-uitkeringen te verminderen en daarmee een vereenvoudiging te realiseren. De SVB acht de maatregel vanuit vereenvoudigingsoogpunt niet opportuun (zie uitvoerbaarheid).

Toelichting

Een toenemende groep mensen bouwt beperkte AOW-rechten op omdat ze hooguit voor een paar jaar wonen en/of werken en verzekerd zijn in Nederland of omdat mensen in het buitenland gaan werken en niet langer in Nederland verzekerd zijn. Dit betreft bijvoorbeeld buitenlandse studenten met een bijbaan in Nederland en arbeidsmigranten. Het verzamelen van gegevens en uitbetaling van deze kleine AOW-uitkeringen is complex. Het vraagt veel handmatige beoordelingen van de SVB en is dus arbeidsintensief. Verhogen van de drempel voor minimale verzekering beperkt AOW-aanspraken waardoor deze niet uitgekeerd hoeven te worden. Het toevoegen van de voorwaarde dat derdelanders tenminste vijf jaar aansluitend direct voorafgaand aan de AOW-leeftijd in Nederland moet wonen (variant B) draagt bij aan een directere koppeling tussen recente premieafdracht en pensioenrecht.

Randvoorwaarden

Systeemaanpassingen bij de SVB zijn noodzakelijk.

Invoeringsdatum

Maatregel vergt een wetswijziging (gemiddeld twee jaar) en een implementatietermijn van één jaar. Daarmee is invoering op dit moment niet eerder mogelijk dan 2030.

Gevolgen voor de begroting

Onderstaande varianten zijn geraamd zonder overgangsrecht. Indien overgangsrecht van toepassing is, zal er binnen de begrotingshorizon waarschijnlijk geen effect optreden.

Variant A

Als de drempel zonder overgangsrecht wordt verhoogd naar drie jaar in 2030 resulteert dat in een besparing van € 11 miljoen op de AOW-uitkeringslasten en een intensivering van de AIO-uitkeringslasten van € 1 miljoen. AOW-gerechtigden in Nederland die door de maatregel geen recht meer hebben op AOW, zullen in veel gevallen een gecompenseerd worden voor het verlies in AOW door een hogere AIO-aanvulling.

In miljoenen euro's +=saldoverbetering	2027	2028	2029	2030	2031	2032 (STRUC)
AOW-uitgaven	0	0	0	11	11	11
AIO-uitgaven	0	0	0	-1	-1	-1
Uitvoeringskosten	0	0	-1	1	1	1
Totaal	**0**	**0**	**-1**	**11**	**11**	**11**

Variant B

Als de drempel zonder overgangsrecht wordt verhoogd naar tien jaar in 2030 resulteert dit in een besparing van € 72 miljoen op de AOW-uitkeringslasten en een intensivering van de AIO-uitkeringslasten van € 11 miljoen. AOW gerechtigden in Nederland die door de maatregel geen recht meer hebben op AOW, zullen in veel gevallen een gecompenseerd worden voor het verlies in AOW door een hogere AIO-aanvulling.

In miljoenen euro's +=saldoverbetering	2027	2028	2029	2030	2031	2032 (STRUC)
AOW-uitgaven	0	0	0	69	70	72
AIO-uitgaven	0	0	0	-11	-11	-11
Uitvoeringskosten	0	0	-1	3	3	3
Totaal	**0**	**0**	**-1**	**61**	**62**	**64**

Uitvoeringskosten

Deze maatregel leidt tot beperkte implementatiekosten (€ 1 miljoen) bij de SVB. Bij de uitvoeringskosten van de AOW treedt een structurele besparing op als gevolg van een afname van het aantal AOW-gerechtigden. Bij de uitvoeringskosten van de AIO nemen de structurele uitvoeringskosten toe. Per saldo is er sprake van een besparing.

Gevolgen voor de arbeidsmarkt

Geen significante effecten.

Gevolgen woningmarkt en mantelzorg

Geen significante effecten.

Inkomenseffecten

Voor het zittend bestand AOW-gerechtigden treden geen inkomenseffecten op. De inkomenspositie van gepensioneerden die minder dan drie jaar in Nederland hebben gewoond of gewerkt (verzekerd zijn geweest) verslechtert in variant A. Uitgaande van de bruto AOW-bedragen per 1 januari 2026 gaat het om een achteruitgang van tussen circa € 22 tot € 66 bruto per maand (afhankelijk van de huishoudsituatie en het aantal jaar verzekerd zijn geweest). Bij een minimale drempel van tien jaar (variant B) lopen deze bedragen op tot € 303 per maand voor alleenstaanden en € 208 per maand voor gehuwden.

Verreweg het grootste deel van de mensen die minder dan drie jaar AOW-opbouw heeft, is woonachtig in het buitenland. Zij hebben geen recht op een AIO-aanvulling en hun inkomen zal met deze beleidsopties dus mogelijk lager uitvallen. AOW-gerechtigden die in Nederland woonachtig zijn, zullen met deze beleidsoptie een hoger AIO-bedrag ontvangen, waardoor zij er niet op achteruit gaan (tenzij ze over voldoende aanvullend pensioen of vermogen beschikken). Met een minimale drempel van tien jaar (variant B) raakt de maatregel ook personen die in Nederland verblijven.

Gevolgen voor burgers

Het zal voor burgers die op verschillende plekken hebben gewoond en gewerkt, of dat van plan zijn, complex zijn om in te schatten hoeveel AOW-recht is opgebouwd. Dit hangt samen met het aantal verzekerde perioden in Nederland die ze voor de AOW-leeftijd hebben bereikt. Dat is overigens in de huidige situatie ook al het geval.

Overige gevolgen

Geen

Juridische haalbaarheid

Voor beide varianten geldt dat in grensoverschrijdende situaties binnen de EU, EER en Zwitserland op grond van Vo 883/2004 in andere lidstaten opgebouwde tijdvakken voor deze drempel moeten worden meegeteld. Deze verordening staat slechts toe dat tijdvakken van minder dan een jaar niet tot uitkering komen. Hierdoor kunnen in dergelijke situaties binnen de EU alsnog kleine AOW-pensioenen van minder dan drie jaar opbouw in Nederland verstrekt moeten worden aan toekomstige gepensioneerden na invoering van deze maatregel. Ook voor toekomstige gepensioneerden die ook verzekerde tijdvakken hebben opgebouwd in een van de elf landen waarmee een sociaalzekerheidsverdrag is gesloten met afspraken over samentelling van tijdvakken voor ouderdomspensioen geldt dat deze maatregel waarschijnlijk geen effect sorteert en kleine pensioenen toch uitbetaald zullen moeten worden.

De eis van variant 2 dat vijf jaar direct voorafgaand aan AOW-gerechtigde leeftijd sprake moet zijn van wonen in Nederland kan op grond van EU-verordening 883/2004 evenmin worden gesteld op grond van het gelijkstellen van feiten en gebeurtenissen. Wanneer deze maatregel in de praktijk overwegend AOW'ers wonend in het buitenland raakt of personen met de niet-Nederlandse nationaliteit is deze maatregel waarschijnlijk in strijd met de gelijke behandeling/vrij verkeer EU (Relevant zijn in EU-verband met name Vo 883/2004, Vo 492/2011, VWEU (art 21 en 45), Richtlijn 2004/38).

De verhoging van de drempel is een inmenging in het eigendomsrecht van artikel 1 Eerste Protocol bij het EVRM, omdat opgebouwde of afgeleide verzekeringstijdvakken niet meer tot een

AOW-recht zullen leiden. Hoe hoger de drempel, des te verstrekkender de inbreuk. Dit is mogelijk als kan worden onderbouwd dat de inmenging een gerechtvaardigd algemeen belang dient en proportioneel is (fair balance).

Als de maatregel ook geldt voor mensen die al in de opbouwfase zitten dan is het gevolg dat in het verleden opgebouwde tijdvakken die onder deze regel vallen niet meer tot uitkering leiden. Ook dit is een inbreuk op eigendomsrecht waar een rechtvaardiging voor nodig is.

Onderscheid naar woonplaats is een indirect onderscheid naar nationaliteit. Artikel 4 Vo 883/2004 schrijft een gelijke behandeling voor sociale zekerheid tussen eigen onderdanen en onderdanen van een andere lidstaat. Datzelfde geldt voor derdelanders als Vo 883/2004 o.g.v. de derdelandersverordening van toepassing is (Vo 1231/2010).
Op grond van artikel 5 Vo 883/2004 moet wonen in een andere lidstaat gelijkgesteld worden met wonen in Nederland. En art 7 Vo 883/2004 heft in EU-verband daarnaast evt woonplaatsregels op (tenzij in diezelfde Vo anders is bepaald) door voor te schrijven dat uitkeringen niet mogen verminderd, gewijzigd, geschorst, ingetrokken of verbeurd verklaard mogen worden op grond van wonen in een andere lidstaat.

Daarnaast is er mogelijk sprake van indirect onderscheid naar ras (waaronder afkomst wordt geschaard) of nationaliteit. Dit omdat de maatregel voornamelijk mensen met een buitenlands afkomst of afkomstig uit andere landen lijkt te raken. Dit is alleen toegestaan als daar een objectieve rechtvaardiging voor is.

Uitvoerbaarheid

SVB
De maatregel is in principe uitvoerbaar, hoewel dit wel de nodige aanpassingen van de SVB vraagt. De SVB zal hiervoor diverse systeem- en procesaanpassingen moeten doorvoeren en de voorlichting hierop moeten aanpassen.

Het arbeidsintensieve werkproces verandert per saldo echter nauwelijks. De beoordeling of iemand aan de drempel voldoet – ongeacht of deze op één, drie of tien jaar wordt gesteld – blijft grotendeels handmatig. Daarnaast zorgt de maatregel in grensoverschrijdende situaties voor extra complexiteit: op grond van Verordening 883/2004 en socialezekerheidsverdragen met pro-rata pensioenbepalingen moeten mogelijk meer en complexere berekeningen worden gemaakt. Zo zal er in grensoverschrijdende situaties waarschijnlijk een dubbele pensioenberekening moeten worden gemaakt om de AOW-hoogte vast te stellen, in plaats van dat kan worden volstaan met de nationale berekening. Hierdoor kan de uiteindelijke uitkering ook anders uitvallen. Ook dient bij een verhoging van de drempel nadrukkelijk rekening te worden gehouden met het eigendomsrecht.

Hoewel het aantal toekenningen mogelijk daalt en de werkzaamheden die daarmee samenhangen zoals handhaving, betekent dit tegelijkertijd dat er vaker een gemotiveerde afwijzing verstuurd moet worden, met de verwachting dat dit leidt tot meer bezwaarprocedures. Vanuit vereenvoudigingsoogpunt is deze maatregel niet opportuun.

Belastingdienst
De Belastingdienst int de AOW-premie. Uitgangspunt is dat alleen het recht op uitkering wijzigt. Indien deze maatregel tevens een wijziging betekent voor de premie-inning, dan heeft dit een impact op de Belastingdienst, waarvan de omvang afhankelijk is van de definitieve vormgeving.

Doelmatigheid en doeltreffendheid

De maatregel vereenvoudigt de uitvoering per saldo slechts in beperkte mate op de middellange tot lange termijn. De maatregel levert daarnaast een besparing op.

Overig

Bij verhoging van de drempel zal een standpunt moeten worden geformuleerd over wenselijkheid en noodzaak van afkoop van opgebouwde rechten en reeds betaalde premies. Ook is er duidelijkheid nodig over de vraag of arbeidsmigranten met een niet-Europese nationaliteit met een tijdelijk verblijfsdoel überhaupt geen premies hoeven af te dragen (en daardoor wellicht goedkoper worden op de arbeidsmarkt).

29. Invoeren opt-out bij tijdelijk verblijf in Nederland

Omschrijving maatregel

Mensen uit het buitenland die hier aan het werk gaan zijn momenteel verplicht verzekerd voor de AOW. Deze maatregel sluit (al dan niet vrijwillig) personen die een tijdelijke verblijfsvergunning hebben om in Nederland verblijven (bijvoorbeeld studenten die naast hun studie werken of arbeidsmigranten) uit van de verzekeringsplicht voor de AOW en de bijbehorende AOW-premiebetaling.

Vormgeving:

- De opt-out is beschikbaar voor personen met een tijdelijke verblijfsvergunning. Zodra de persoon een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd of anderszins verblijfsrecht krijgt, vervalt de mogelijkheid van opt-out.
- De opt-out vangt aan bij de aanvang van de (eerste) tijdelijke verblijfsvergunning. De Belastingdienst registreert dit.
- De persoon is niet langer verzekerd voor de AOW, wel voor de overige volksverzekeringen.

Doel maatregel

- Indien vrijwillig: keuzevrijheid voor burgers
- Vereenvoudiging van de uitvoering
- Financiële houdbaarheid (voorkomen van opbouw van AOW-rechten die later tot uitkering leiden en/of geëxporteerd moeten worden.

Randvoorwaarden

- Duidelijke afbakening van de doelgroep. Omdat EU-burgers strikt genomen geen verblijfsvergunning hebben, moet de optie zo geformuleerd worden dat deze ook geldt voor EU-burgers die het recht op verblijf hebben overeenkomstig art. 7 van Richtlijn 2004/38.
- De Belastingdienst moet een registratie bijhouden van de opt-out en controle op de voorwaarden. De Belastingdienst voert de (uitzondering) van de premieheffing uit.
- De doelgroep moet vooraf goed geïnformeerd worden over de opt-out en de consequenties.

Invoeringsdatum

De maatregel vergt een wetswijziging (gemiddeld 2 jaar) en er is een implementatieperiode nodig van circa 3 jaar voor de uitvoering om de administratie en processen op orde te brengen.

Gevolgen voor de begroting

De maatregel levert binnen de begrotingshorizon geen besparing op bij invoering per 2030. De opt-out leidt pas tot een besparing wanneer deze groep de pensioengerechtigde leeftijd bereikt. Het zittende bestand kan niet meer kiezen voor de opt-out dus dit geldt alleen voor de nieuwe instroom. De premiederving treedt wel direct in werking. Dat is grof geschat zo'n 30% van de uitkeringslasten. De uitkeringskosten zijn niet geraamd.

In miljoenen euro's +=saldoverbetering	2027	2028	2029	2030	2031	2032	STRUC	IN
AOW-uitgaven	0	0	0	0	4	8	131	2050

Uitvoeringskosten

Het effect op de uitvoeringkosten op korte en lange termijn is onduidelijk en wordt later in kaart gebracht.

Om toekomstige uitvoeringskosten te beperken, zijn extra uitvoeringskosten in het heden nodig. De aanpassing heeft gevolgen voor de aangifte inkomensheffing en loonheffingen (zie ook hierna onder uitvoerbaarheid) wat tot meer uitvoeringskosten voor de Belastingdienst leidt. De omvang van de uitvoeringskosten kunnen pas bij een uitvoeringstoets in beeld worden gebracht.

Gevolgen voor de arbeidsmarkt

Per saldo wordt verwacht dat deze maatregel slechts beperkt effect heeft op de arbeidsmarkt. Door een kleine toename van het netto-inkomen (geen premiebetaling) neemt de arbeidsparticipatie beperkt toe. Indien de maatregel ook leidt tot lagere totale loonkosten, kan dit de arbeidsvraag naar deze doelgroep stimuleren.

Gevolgen woningmarkt en mantelzorg

Geen significante effecten. Per saldo wordt geen toename in het aantal internationale studenten en expats verwacht.

Inkomenseffecten

Het netto-inkomen van de doelgroep stijgt door de premievrijstelling.

Gevolgen voor burgers

Wanneer men onder de regeling valt, kan men later geen aanspraak maken op een AOW-uitkering. Dit vraagt, bij vrijwilligheid, dat men de consequenties overziet van deze keuze.

Overige gevolgen

Geen.

Juridische haalbaarheid

De maatregel vergt wetswijziging die in de regel 2 jaar duurt, exclusief implementatietermijn.

Een lidstaat mag zelf bepalen wie verzekerd is voor het socialezekerheidsstelsel, maar daarbij mag geen onderscheid gemaakt worden naar nationaliteit. Wel is het mogelijk buitenlandse studenten en expats een opt-out mogelijkheid te bieden. De optie kan zo worden vormgegeven dat ze juridisch haalbaar is, door preciezer de doelgroep te definiëren. Omdat EU-burgers strikt genomen geen verblijfsvergunning hebben, zou de optie zo geformuleerd moeten worden dat deze ook geldt voor EU-burgers die het recht op verblijf hebben overeenkomstig art. 7 van Richtlijn 2004/38. Het is goed om de in aanmerking komende categorieën met behulp van dit artikel goed te formuleren.

De mogelijkheid van opt-out bestaat bijvoorbeeld ook bij de Duitse minijobs en deze is als zodanig niet in strijd met EU-recht geacht. De Duitse opt-out maakt daarbij geen onderscheid tussen 'eigen' onderdanen en buitenlanders.

Om dit ook op EU-burgers toepasbaar te laten zijn moet dit goed worden geformuleerd, rekening houdend met Richtlijn 2004/38. Daarbij doet zich de vraag voor hoe voor EU-burgers geconstateerd kan worden hoe lang zij in Nederland verblijven en of zij AOW-verzekerd (en premieplichtig) waren.

Uitvoerbaarheid

Belastingdienst

Hoewel het vanuit uitvoeringsperspectief de opt-out vergelijkbaar is met de situatie van een belastingplichtige AOW'er die geen AOW-premie betaalt (ontheffen van AOW-premie) geeft de Belastingdienst aan dat de uitvoering aanzienlijk ingewikkelder wordt en de kans op fouten groter is. De maatregel vergt grote aanpassingen in de systemen en processen en controles bij de Belastingdienst (premieheffing is gekoppeld aan geboortedatum). De loonbelastingregels en tabellen moeten aangepast worden (er komen bijv. 60 nieuwe tabellen en een nieuwe code in de specificaties) wat veel werk oplevert voor onder andere softwareontwikkelaars.

Om aan te sluiten bij de huidige systemen, is een wijziging in de premieplicht voor een heel belastingjaar mogelijk. De Belastingdienst verwacht verschillende bezwaren, bijvoorbeeld van gemoedsbezwaarden, soevereinen of mensen die (uiteindelijk) slechts tijdelijk in Nederland verblijven en geen premie willen betalen.

SVB

Er is een besparing op toekomstige AOW-uitvoeringskosten, maar het volume-effect is onbekend.

Doelmatigheid en doeltreffendheid

De doelgroep krijgt keuzevrijheid om zich niet te verzekeren voor een regeling waar ze waarschijnlijk geen of relatief weinig profijt van zullen hebben. Dit maakt het ook fiscaal aantrekkelijker om in Nederland te verblijven. De maatregel levert geen vereenvoudiging voor de uitvoering op en levert een beperkte bijdrage aan de financiële houdbaarheid. De administratieve lasten en uitvoeringskosten voor SVB en de Belastingdienst kunnen mogelijk toenemen.

Overig

Er kunnen personen zijn die uiteindelijk in Nederland blijven (EU-burgers en personen die een permanente verblijfsvergunning krijgen). Er is dan sprake van een AOW-gat en daardoor kan een probleem ontstaan. Alternatief voor de maatregel is een optie van afkoop van kleine AOW-pensioenen bij vertrek uit Nederland. Waarschijnlijk levert die minder problemen op dan de opt-out mogelijkheid.

30. Individualiseren AOW

Omschrijving maatregel

Individualisering van de AOW betekent dat aan iedere AOW-gerechtigde eenzelfde bedrag wordt uitgekeerd, ongeacht de leefvorm. Een geïndividualiseerde of leefvormonafhankelijke AOW maakt de AOW eenvoudiger. Het is eenvoudiger uit te voeren en voor burgers is direct helder waar ze recht op hebben, ongeacht de precieze leefvorm. In dit fiche worden de volgende varianten uitgewerkt:

A. 50% WML (huidige AOW voor gehuwden)
B. 57,5% WML (budgetneutraal)
C. 70% WML (huidige AOW voor alleenstaanden)

Momenteel kent de AOW een ouderdomspensioen voor ongehuwde AOW-gerechtigden (70% WML) en voor gehuwde AOW-gerechtigden (50% WML). Een ongehuwde AOW-gerechtigde die een gezamenlijke huishouding voert met een andere ongehuwd meerderjarig persoon wordt ook aangemerkt als gehuwd. Mensen die duurzaam gescheiden leven van degene waarmee ze gehuwd zijn worden aangemerkt als ongehuwd. In de meeste gevallen is de vaststelling van de leefvorm niet problematisch. Er zijn echter gevallen waarbij wel knelpunten optreden, bijvoorbeeld bij de beoordeling van een gezamenlijke huishouding.

Doel maatregel

Vereenvoudiging van de AOW voor de uitvoering en voor burgers.

Randvoorwaarden

Geen.

Invoeringsdatum

Maatregel vergt een wetswijziging (duurt gemiddeld 2 jaar) en een implementatietermijn van circa 1 jaar. Invoering kan op zijn vroegst per 1 januari 2030 (met een ingroeipad van 20 jaar).

Gevolgen voor de begroting

De drie maatregelen zijn geraamd per 1 januari 2030. Varianten A en B hebben een ingroeipad van 20 jaar uitgaande van overgangsrecht voor het zittende bestand. De reeks in variant B is specifiek vormgegeven om binnen de begrotingshorizon budgetneutraal te zijn.

Variant A (50% WML)

In miljoenen euro's +=saldoverbetering	2027	2028	2029	2030	2031	2032	STRUC	IN
AOW-uitgaven	0	0	0	234	720	1.232	12.018	2050
AIO-uitgaven	0	0	0	-4	-11	-20	-183	2050
Uitvoeringskosten	0	0	-5	-6	-2	-3	-28	2050
Totaal	**0**	**0**	**-5**	**225**	**707**	**1.209**	**11.807**	**2050**

Variant B (57,5% WML)

In miljoenen euro's +=saldoverbetering	2027	2028	2029	2030	2031	2032	STRUC	IN
AOW-uitgaven	0	0	0	1	5	13	1.342	2050
AIO-uitgaven	0	0	0	-1	-2	-4	-36	2050
Uitvoeringskosten	0	0	-5	-5	0	0	-3	2050
Totaal	**0**	**0**	**-5**	**-5**	**2**	**9**	**1.303**	**2050**

Variant C (70% WML)

In miljoenen euro's +=saldoverbetering	2027	2028	2029	2030	2031	2032	STRUC	IN
AOW-uitgaven	0	0	0	-14.983	-15.278	-15.568	-15.816	2050
AIO-uitgaven	0	0	0	145	150	156	198	2050
Uitvoeringskosten	0	0	-5	17	23	24	30	2050
Totaal	**0**	**0**	**-5**	**-14.821**	**-15.105**	**-15.387**	**-15.587**	**2050**

Uitvoeringskosten

Een leefvormonafhankelijke AOW maakt de uitvoering eenvoudiger, waardoor de uitvoeringskosten volgens de SVB structureel € 12,5 miljoen (aanname) lager kunnen uitvallen. Ten aanzien van de AIO raamt de SVB op basis van de huidige uitvoeringskosten per gerechtigde dat een toename van 1.000 huishoudens structureel leidt tot circa € 0,8 miljoen aan extra kosten.

De structurele uitvoeringskosten dalen ten opzichte van de huidige situatie wanneer de leefvormonafhankelijke AOW-uitkering wordt vastgesteld op 64,5 procent WML of hoger. Dat is het punt waarop de daling van de AOW-uitvoeringskosten hoger uitvalt dan de toegenomen AIO-uitvoeringskosten.

Indien een leefvormonafhankelijke AOW wordt ingevoerd, dan zijn de uitvoeringskosten van de AIO gedurende de implementatie hoger als gevolg van extra beoordelingen van aanvragen. Variant A en B dragen niet bij aan vereenvoudiging van het stelsel aangezien de extra AIO-instroom zo hoog is dat deze regeling in de huidige constellatie niet uitvoerbaar is.

Gevolgen voor de arbeidsmarkt

Geen significante effecten. Een verlaging van het niet-arbeidsinkomen van AOW-gerechtigden heeft een verwaarloosbaar effect op de arbeidsprikkel (CPB Kansrijk arbeidsmarktbeleid 2020).

Gevolgen woningmarkt en mantelzorg

De AOW-systematiek heeft een beperkte invloed op de leefvormkeuzes van ouderen (zie paragraaf 3.2 in het IBO-rapport). Volgens de maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) van Ecorys levert individualisering op 70% WML de grootste effecten op. Het aantal vrijvallende woningen is dan 2.000 tot 3.500 per jaar. De huidige bouwopgave is 100.000 woningen per jaar. De geschatte netto-baten van mantelzorg bedragen gemiddeld € 9 tot € 13 miljoen per jaar gedurende een periode van 35 jaar. Dit betreft de verwachte besparing op de formele zorg minus de extra belasting voor mantelzorgers en kosten die daaruit voortkomen. Dit bedrag is niet te vertalen naar een besparing op de Rijksbegroting. Bij individualisering op 57,5% WML vallen naar verwachting 1.300 tot 2.400 woningen per jaar vrij en zijn de netto-baten van mantelzorg gemiddeld €4 tot €9 miljoen per jaar. Bij individualisering op 50% WML zijn de geraamde effecten voor woningmarkt en mantelzorgbaten nihil.

Inkomenseffecten

Het individualiseren van de AOW op 57,5% en 50% WML heeft grote gevolgen voor het inkomen van ouderen, specifiek dat van alleenstaanden. Zij hebben nu recht op een AOW van 70% WML, (per 1 juli 2026 € 1.662,16 bruto). De AOW 50% WML bedraagt € 1.139,39, een gat van ruim € 500 bruto. Zelfs met een zeer geleidelijke invoering waarbij de uitkeringshoogte van 70% WML in een bepaald aantal jaren stapsgewijs verlaagd wordt naar 57,5% of 50% WML, levert deze groep van circa 1,1 miljoen AOW-gerechtigden (2025) een significant deel van het inkomen in.

Anderzijds krijgen bij een geïndividualiseerde AOW van 57,5% WML en 70% WML gehuwden en gezamenlijke huishoudens een hogere AOW-uitkering. Het principe van het afromen van het kostenvoordeel wordt met individualisering losgelaten, maar in de praktijk is er zeker bij gehuwden feitelijk sprake van grote financiële verstrengeling. Deze groep, die financieel minder kwetsbaar is dan alleenstaanden, krijgt in deze variant een hogere uitkering. De vraag is of dit doelmatig en gerechtvaardigd is.

Gevolgen voor burgers

Individualisering van de AOW op 50% WML en 57,5% WML heeft grote gevolgen voor burgers op het gebied van het inkomen, specifiek voor alleenstaanden. Een uitkeringshoogte lager dan 67% WML zorgt ervoor dat een gerechtigde met een volledige AOW-opbouw en zonder ander inkomen onder het sociaal minimum terechtkomt. Hierdoor eerbiedigt de AOW een van haar basisprincipes niet meer. De betreffende groep met volledige verzekering die onder het sociaal minimum komt, krijgt recht op AIO.

De AOW zelf wordt eenvoudiger en voorspelbaarder, maar het aantal ouderen dat aanvullend recht krijgt op AIO bedraagt circa 95.000 bij 50% WML en 57.500 bij 57,5% WML. Deze groep valt bij recht op AIO onder het regime van de Participatiewet, waarin onder meer naar het inkomen en het vermogen (zoals een eigen huis) gekeken wordt. Dit heeft grote gevolgen. Ouderen zullen meer dan nu een beroep moeten doen op hun aanvullend pensioen en op andere bronnen van inkomsten.

Overige gevolgen

Geen.

Juridische haalbaarheid

De IAO-verdragen schrijven geen cijfermatige norm voor in de vorm van een percentage specifiek voor alleenstaanden, alleen voor gehuwden (afgezien van de norm voor een nabestaande). Die bedraagt in IAO-verdrag 121 60 procent van het bruto WML. Wel dienen de uitkeringen aan anderen dan de modelgerechtigde in een redelijke verhouding te staan tot die van gehuwden. Aangezien IAO-verdrag 121 een uitkering van minimaal 50 procent van het bruto WML voorschrijft voor een uitkering voor nabestaanden en ook de nog niet geldende Herziene Europese Code inzake Sociale Zekerheid waaraan Nederland zich heeft gecommitteerd voor alleenstaanden een percentage van 50 voorschrijft, voldoet dat waarschijnlijk. Voor gepensioneerden met personen te laste schrijft deze Herziene Code overigens wel een hoger percentage voor waar in de toekomst rekening mee gehouden moet worden, te weten 65 in plaats van 60 procent.

Bij het gelijktrekken van de percentages voor gehuwden/samenwonenden en alleenstaanden is het de vraag of geen sprake is van het gelijk behandelen van ongelijke gevallen en of de uitkering voor een alleenstaande dan in een redelijke verhouding staat tot die van gehuwden/samenwonenden. Of dit onderscheid gerechtvaardigd kan worden zal moeten worden gemotiveerd.

Een verlaging van de AOW-uitkering is een inbreuk in het eigendomsrecht van artikel 1 Eerste Protocol bij het EVRM voor zowel AOW-gerechtigden als mensen in de opbouwfase van de AOW. Uit eerdere jurisprudentie is gebleken dat er beleidsruimte is voor lidstaten om hiervoor een legitiem doel aan te voeren (zoals de toegenomen kosten die samenhangen met een vergrijzende samenleving, waardoor de betaalbaarheid van het stelsel in gevaar komt, of de problematiek van de vele verschillende leefvormen). De inbreuk op het eigendomsrecht kan mogelijk beter worden gerechtvaardigd indien gekozen wordt voor een stapsgewijze invoering of ander overgangsrecht. Zeker als mensen de wijzigingen onvoldoende hebben kunnen voorzien en zich hierop niet hebben kunnen voorbereiden, moet passend (proportioneel) overgangsrecht worden getroffen voor de betreffende groepen. Aangezien het bedrag voor een alleenstaande die enkel AOW heeft onder het sociaal minimum komt, is een nog sterkere rechtvaardiging nodig voor de inbreuk op het eigendomsrecht voor deze groep. Indien ervoor wordt gekozen om bepaalde groepen deels of volledig voor de inkomensachteruitgang te compenseren, is minder of geen sprake van een inbreuk op het eigendomsrecht.

Uitvoerbaarheid

Een geïndividualiseerde of wel leefvormonafhankelijke AOW leidt tot een vereenvoudiging van de uitvoering van de AOW en daarmee tot structurele besparingen op de AOW-uitvoeringskosten. In het bijzonder de complexe internationale uitvoering van de AOW zou daarbij gebaat zijn. Daartegenover staan hogere nationale uitvoeringskosten voor de AIO als gevolg van een toenemende instroom in deze regeling. Dit belast de uitvoering van de SVB substantieel.

Doelmatigheid en doeltreffendheid

Deze maatregel bereikt niet het beoogde effect. Er bestaat geen ideale uitkeringshoogte waarbij per saldo een besparing op de uitvoeringskosten wordt gerealiseerd (>64,5% WML), de uitkeringshoogte het sociaal minimum garandeert en per saldo geen AIO-instroom oplevert (67% WML), en het budgettaire effect op de uitkeringslasten ten minste neutraal is (<58% WML).

De varianten 50% WML en 57,5% WML leveren structureel een besparing op, de 57,5% WML is wel binnen de meerjarenperiode budgetneutraal. Deze varianten hebben forse negatieve inkomensgevolgen voor (toekomstige) alleenstaande ouderen. De variant met 70% WML heeft daarentegen weer zeer forse negatieve budgettaire consequenties. Gehuwden en ongehuwd samenwonenden gaan fors meer inkomen ontvangen in dit scenario.

Overig

Het invoeren van het objectief partnerbegrip (fiche 20) adresseert de leefvormproblematiek ook en is minder ingrijpend dan het individualiseren van de AOW.

31. AOW-uitkering 50% WML met inkomensafhankelijke toeslag voor alleenstaanden

Omschrijving maatregel

Deze maatregel kent iedereen de AOW van 50% WML toe, en voert een inkomensafhankelijk kop in voor alleenstaanden. Dit om te voorkomen dat alleenstaanden met een volledige AOW onder het sociaal minimum uitkomen en gebruik moeten maken van een AIO-aanvulling. Dit betekent de facto dat er niet geïndividualiseerd wordt, omdat de leefvorm nog steeds relevant is. De kop gaat uitsluitend gelden voor alleenstaanden, omdat er voor gehuwden en samenwonenden niets verandert ten opzichte van de huidige situatie (zij ontvangen nu al 2 keer 50% WML als AOW). De kop is naar rato van de opgebouwde AOW-rechten en vult bij volledige opbouw aan tot maximaal de huidige 70%-norm voor alleenstaanden. Voor elke euro inkomen bovenop het inkomensonafhankelijke deel van de AOW (huidige 50%-norm) wordt de inkomensafhankelijke kop met 25 eurocent afgebouwd.

Er is in dit fiche gekozen om de aanvulling te regelen via de AOW, waarmee de uitvoering bij de SVB komt te liggen. De AIO blijft in de huidige vorm bestaan voor alle gerechtigden die een onvolledige AOW-opbouw hebben. Een alternatieve variant waarbij het kopje voor alleenstaande ouderen via een toeslag wordt vormgegeven is niet verder uitgewerkt.

Doel maatregel

- Besparing op de AOW-uitgaven
- Alternatief voor individualiseren AOW.

Randvoorwaarden

Geen.

Invoeringsdatum

Een uitvoeringstoets is nodig om een invoeringsdatum goed in te kunnen schatten.

Gevolgen voor de begroting

De maatregel is geraamd per 1 januari 2030. Hierbij is net als bij individualiseren uitgegaan van een ingroeipad van 20 jaar, uitgaand van overgangsrecht voor het zittende bestand. De onderstaande raming houdt (nog) geen rekening met uitvoeringskosten en het effect op de AIO-uitgaven.

In miljoenen euro's +=saldoverbetering	2027	2028	2029	2030	2031	2032	STRUC	IN
AOW-uitgaven	0	0	0	100	308	527	5.140	2050

Uitvoeringskosten

Dit is een aanzienlijke verzwaring van de uitvoeringsbelasting. Zowel de eenmalige implementatiekosten, als de structurele uitvoeringskosten zijn aanzienlijk. De uitvoeringskosten zijn niet meegenomen in bovenstaande raming, de daadwerkelijke kosten zijn afhankelijk van de concrete uitwerking van de maatregel.

Gevolgen voor de arbeidsmarkt

Geen significante effecten. Een verlaging van het niet-arbeidsinkomen van AOW-gerechtigden heeft een verwaarloosbaar effect op de arbeidsprikkel (CPB Kansrijk arbeidsmarktbeleid 2020).

Gevolgen woningmarkt en mantelzorg

De AOW-systematiek heeft een beperkte invloed op de leefvormkeuzes van ouderen (zie paragraaf 3.2 in het IBO-rapport). De meerderheid van de AOW-gerechtigden krijgt geen toeslag; voor hen wordt de AOW geïndividualiseerd op 50% WML. Volgens de maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) van Ecorys heeft individualisering op 50% WML geen effect op woningmarkt en mantelzorg. Mensen met alleen AOW ontvangen de maximale toeslag; voor hen verandert er niets ten opzichte van de huidige situatie. De resterende minderheid van de AOW-gerechtigden ontvangt een niet-maximale toeslag. Voor deze groep is geen raming van het gedragseffect op samenwonen beschikbaar. Gezien paragraaf 3.2 in het IBO-rapport is het aannemelijk dat deze variant beperkte effecten zal hebben op woningmarkt en mantelzorg.

Inkomenseffecten

De effecten van het individualiseren van de AOW op 50% WML zijn in fiche 30 opgenomen. De inkomensafhankelijke kop is maximaal € 6.592 bruto op jaarbasis (het verschil tussen de bruto AOW voor alleenstaanden en de bruto AOW voor samenwonenden). Als iemand naast de AOW nog andere inkomsten heeft wordt de inkomensafhankelijke kop afgebouwd, totdat deze volledig is afgebouwd bij ongeveer € 26.400 aanvullend inkomen op jaarbasis. De maximale inkomensachteruitgang in netto-termen is ongeveer € 3.400 op jaarbasis.

De inkomensafhankelijke kop zorgt ervoor dat de maatregel alleen gevolgen heeft voor alleenstaanden met aanvullend pensioen (of andere inkomsten) naast hun AOW.

- Voor alleenstaanden zonder aanvullend pensioen is het inkomenseffect 0%.
- Voor alleenstaanden met een aanvullend pensioen loopt het inkomenseffect op naarmate iemand meer aanvullend pensioen (of andere inkomsten) heeft. Het inkomenseffect kan oplopen tot ongeveer -9%.
- Voor alleenstaanden met een aanvullend pensioen (of andere inkomsten) hoger dan € 26.000 is de achteruitgang in bruto-inkomen € 6.592. Het procentuele inkomenseffect daalt naarmate het inkomen hoger is.
- Voor samenwonende AOW'ers zijn er geen inkomenseffecten.

Gevolgen voor burgers

Naast negatieve inkomenseffecten kunnen ouderen mogelijk te maken krijgen met onzekerheid en terugvorderingen. De SVB moet immers toetsen of iemand op basis van leefvorm en inkomen recht heeft op een inkomensafhankelijke aanvulling. Leefvorm en inkomen kunnen over tijd veranderen, waardoor mensen achteraf te maken kunnen krijgen met verrekeningen. Dit kan aansluiten bij de praktijk hoe bij toeslagen of bijstand inkomen verrekend wordt. Ouderen hebben overigens minder vaak te maken met lastig voorspelbare inkomensschommelingen dan andere groepen. Daarnaast maakt deze maatregel de AOW complexer voor burgers. Sommige AOW-gerechtigden hebben bovenop hun AOW zowel recht op een inkomensafhankelijke kop als een AIO-aanvulling.

Overige gevolgen

Geen.

Juridische haalbaarheid

De juridische haalbaarheid sluit aan bij de beschrijving van fiche 30. De maatregel vergt een wetswijziging. Dit duurt gemiddeld 2 jaar. Bij een grote wijziging als deze is de kans aanzienlijk dat de wijziging langer duurt dan dat.

Er dient expliciet gekeken te worden naar de implicaties voor de internationale uitvoering. Het is onduidelijk of de inkomensafhankelijke kop net als de standaard AOW exporteerbaar is. De AIO is als sociaal minimumuitkering niet exporteerbaar.

Uitvoerbaarheid

Door deze maatregel neemt het aantal AOW-gerechtigden met een inkomensafhankelijke uitkering flink toe, en daarmee ook de complexiteit van het stelsel. De maatregel leidt tot een grotere complexiteit dan het individualiseren van de AOW. Vergeleken met die maatregel is het voordeel dat er van extra AIO instroom beperkt sprake is.

Bij deze maatregel blijft de leefvormafhankelijkheid van de AOW (deels) in stand. Daarbovenop wordt aanzienlijke complexiteit toegevoegd.

- De AOW van ruim 1,4 miljoen alleenstaande AOW-gerechtigden wordt (potentieel) inkomensafhankelijk. Deze groep neemt in de toekomst naar verwachting toe. Voor in Nederland woonachtige ouderen met alleen inkomen uit arbeid/pensioen zou gebruik kunnen worden gemaakt van de van gegevens uit de polisadministratie. Deze informatie is met een vertraging van 3 maanden beschikbaar. Voor AOW-gerechtigden met inkomen uit arbeid kan alleen achteraf het inkomen worden vastgesteld. Dit betekent aan de voorzijde meer werk bij toekenning. Inkomensveranderingen, indexaties van AOW of pensioen leiden tot jaarlijks opnieuw vaststellen inkomensafhankelijke toeslag.
- Circa 10 procent van de AOW-gerechtigden woont in het buitenland. Voor mensen die in het buitenland wonen zijn geen gegevensbronnen beschikbaar. Er zal beroep moeten worden gedaan op informatie van de gerechtigde zelf.
- Het voorstel leidt tot meer terugvorderingen, controle, en handhaving.

Voor een definitief oordeel over de uitvoerbaarheid is een uitvoeringstoets nodig. De uitvoeringskosten zullen substantieel toenemen. Mogelijk is de maatregel voor de SVB onuitvoerbaar.

Doelmatigheid en doeltreffendheid

De inkomenseffecten van deze maatregel zijn fors en alleenstaanden net boven het sociaal minimum leveren bestaanszekerheid in. Bovendien wordt het stelsel veel complexer en onvoorspelbaarder voor burgers.
Individualisering met een inkomensafhankelijk kop is een complexe maatregel. Een besparing op de uitkeringslasten kan via andere maatregelen makkelijker gerealiseerd worden en zonder bijkomende complexiteit.

Overig

Geen.

32. Aanpassen automatisch leeftijdsontslag

Omschrijving maatregel

In een arbeidsovereenkomst of cao kan zijn opgenomen dat bij het bereiken van de AOW-leeftijd, de arbeidsovereenkomst automatisch eindigt (automatisch leeftijdsontslagbeding).

Met deze maatregel wordt het automatisch leeftijdsontslagbeding in cao's en individuele arbeidsovereenkomsten slechts toegestaan vanaf 3 jaar na het bereiken van de AOW-leeftijd (dus 70 jaar en 3 maanden in 2030). Het verlichte arbeidsrechtelijke regime voor AOW'ers, bijvoorbeeld voor arbeidsongeschiktheid, blijft in stand.

Werkgever en werknemer kunnen nog steeds via de gebruikelijke manieren uit elkaar gaan: ontslag met goedkeuring van UWV of rechter, met een vaststellingsovereenkomst of doordat de werknemer ontslag neemt.

Belangrijk om te weten: Met de Wet werken na de AOW-gerechtigde leeftijd (2016) is het al aantrekkelijker geworden voor werkgevers om werknemers die de AOW-leeftijd hebben bereikt in dienst te nemen of te houden. Er geldt namelijk een lichter arbeidsrechtelijk regime. Zo hoeft de werkgever bijvoorbeeld maar voor een periode van 6 weken het loon door te betalen in geval van ziekte, geldt er een lichter ontslagregime en is de werkgever geen transitievergoeding verschuldigd na ontslag.

Doel maatregel

De doelstelling van de maatregel is om de arbeidsparticipatie van ouderen te vergroten. Ook zorgt de maatregel voor meer keuzevrijheid aan werknemers over langer doorwerken.

Randvoorwaarden

De maatregel vergt een wetswijziging. Daarnaast moet het ontslagrecht van AOW-gerechtigden tot de datum van automatisch leeftijdsontslag worden gelijkgetrokken met het reguliere ontslagstelsel.

Omdat de maatregel effect heeft op afspraken die werkgevers en werknemers met elkaar maken, is het van belang dat de sociale partners bij de uitwerking van deze maatregel goed worden meegenomen. Zij hebben eerder aangegeven achter het huidige leeftijdsontslag te staan omdat dit voor hen geldt als een belangrijk ijkpunt en een natuurlijk moment.

Invoeringsdatum

De maatregel vereist een wetswijziging die gemiddeld twee jaar kost.

Gevolgen voor de begroting

Deze maatregel heeft geen gevolgen voor de begroting, omdat de vormgeving en de premieheffing van de AOW niet verandert.

Uitvoeringskosten

De vormgeving van de AOW wordt niet veranderd. Daarom zijn de uitvoeringskosten van deze maatregel voor de SVB nihil.

Gevolgen voor de arbeidsmarkt

De beschikbare empirie is zeer beperkt. Er is enkel onderzoek bekend naar het aanpassen van het automatisch leeftijdsontslag in Scandinavische landen. In Noorwegen en Zweden ligt het automatisch leeftijdsontslag respectievelijk 3 tot 6 jaar na de ingangsdatum van het (staats)pensioen. Dit onderzoek laat een beperkt positief effect op het langer doorwerken van ouderen zien. Het beperkte effect komt onder andere doordat ouderen die graag willen blijven werken zichzelf nu ook al opnieuw kunnen aanbieden op de arbeidsmarkt na verplicht leeftijdsontslag, al dan niet bij dezelfde werkgever.

Op dit moment blijft ongeveer 20 procent van de AOW-gerechtigden werken na de AOW-leeftijd. Van de totale groep AOW-gerechtigden werkte in 2023 8 procent. Deze doorwerkers verminderen hun gewerkte uren met ongeveer de helft als ze AOW-gerechtigd worden, de helft werkt minder dan 20 uur per week. Door de maatregel kunnen werknemers eenzijdig besluiten om door te werken in hun huidige baan. Op dit moment is daar overeenstemming voor nodig met hun werkgever. Als die overeenkomst niet bereikt wordt stoppen sommige werkenden helemaal en andere vinden een nieuwe baan. Deze maatregel kan er daarom toe leiden dat meer mensen blijven werken. De kans is daarbij groot dat ze dat voor meer uren per week doen. Al is het wel de vraag in hoeverre een AOW-gerechtigde door wil werken bij een werkgever die niet met hem door wil.

Gevolgen woningmarkt en mantelzorg

Geen significante effecten.

Inkomenseffecten

Voor zover de maatregel ervoor zorgt dat mensen langer doorwerken, zijn de inkomenseffecten positief.

Gevolgen voor burgers

In geval van een automatisch leeftijdsontslagbeding eindigt de arbeidsovereenkomst van rechtswege drie jaar na het bereiken van de AOW-leeftijd. Wanneer mensen op hun AOW-leeftijd met pensioen willen gaan, zullen ze zelf ontslag moeten nemen.

Overige gevolgen

Het aanpassen of afschaffen van het automatisch leeftijdsontslag kan leeftijdsdiscriminatie door werkgevers bij het aannemen van nieuw personeel in de hand werken. Met deze maatregel wordt het voor werkgevers minder makkelijk om afscheid te nemen van oudere werknemers. Dit kan ertoe leiden dat er meer vaststellingsovereenkomsten worden gesloten, wat resulteert in een toename van de werkgeverslasten.

Juridische haalbaarheid

De maatregel vergt wetswijziging. Dat duurt gemiddeld 2 jaar, exclusief implementatietermijn.

Deze maatregel beperkt de collectieve onderhandelingsvrijheid van sociale partners op dit punt, daarvoor is een rechtvaardiging nodig. Daarnaast beperkt de maatregel ook de individuele contractsvrijheid. Dat is een belangrijk uitgangspunt van het stelsel van contractenrecht, waarbij beperkingen alleen worden aangebracht met het oog op handhaving van de openbare orde of bescherming van een zwakkere partij. Beide lijken hier niet aan de orde. De juridische haalbaarheid moet nader worden onderzocht.

Bezien moet worden of en hoe huidige cao-afspraken of afspraken in individuele arbeidsovereenkomsten omtrent verplicht leeftijdsontslag (tijdelijk) gerespecteerd moeten blijven en/of overgangsrecht nodig is.

Aandachtspunt is dat er nu geen wettelijk recht bestaat op het uitstellen van de ingangsdatum van de pensioenregeling. Vrijwel alle pensioenregelingen hebben een keuzemogelijkheid voor uitstellen, waar nadere voorwaarden aan gesteld kunnen zijn. Er kan een wettelijk recht gecreëerd worden. Ook hier moet rekening worden gehouden met de vrijheid van collectief onderhandelen, omdat die met een dergelijke wijziging beperkt zou worden.

Ook bestaat er een risico op een verboden onderscheid naar leeftijd. Een dergelijk onderscheid hoeft geen obstakel te zijn, mits deze objectief gerechtvaardigd kan worden. Of hiervan sprake is, moet worden nagegaan aan de hand van een beoordeling van:

- het doel van het onderscheid. Het doel dient legitiem te zijn, in de zin van voldoende zwaarwegend dan wel beantwoordend aan een werkelijke behoefte. Een legitiem doel vereist voorts dat er geen sprake is van een discriminerend oogmerk;
- het middel dat ter bereiking van dit doel is ingezet. Het middel moet passend en noodzakelijk zijn.

Dit dient in een later stadium verder en uitgebreider onderzocht te worden.

Uitvoerbaarheid

Deze maatregel is uitvoerbaar. Er verandert niets aan de vormgeving en premieheffing van de AOW.

Doelmatigheid en doeltreffendheid

Uit onderzoek naar aanpassing van het automatisch leeftijdsontslag in Scandinavische landen blijkt dat dit een beperkt positief effect heeft op langer doorwerken.

Overig

Uit de CAO-monitor (2024) blijkt dat bij 72 procent van de werknemers er sprake is van een pensioenontslagbeding waarbij niet expliciet is vermeld dat werkgever en werknemer hierover andere afspraken kunnen maken. Tegelijkertijd blijkt uit hetzelfde onderzoek dat 63 procent van de werknemers die onder de onderzochte cao's vallen, de mogelijkheid wordt geboden om na de AOW-leeftijd door te werken. Een cao met een pensioenontslagbeding kan namelijk ook een afspraak bevatten over de mogelijkheid tot doorwerken na de AOW-leeftijd. Voor die groep is deze maatregel minder relevant, omdat ze nu al de mogelijkheid hebben om langer door te werken.